

S  
E  
R  
I  
E

31

## gestión pública

# **L**a descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial

Volumen II

Manuel Dammert Ego Aguirre

I L P E S



C E P A L

Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, abril de 2003

Este documento fue preparado por el consultor Manuel Dammert Ego Aguirre, bajo la coordinación de la Dirección del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Las personas interesadas pueden dirigirse al e-mail: [fsanchez@eclac.cl](mailto:fsanchez@eclac.cl).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1859/Add.1-P

LC/IP/L.219/Add.1

ISBN: 92-1-322142-8

ISSN impreso: 1680-8827

ISSN electrónico: 1680-8835

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.32

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Síntesis y conclusiones</b> .....	7
<b>I. La transición democrática y la reforma institucional</b> ...	11
A. Constitución de 1993: Estado de Presidencialismo Autocrático .....	12
B. La transición política y la expresión territorial de la voluntad ciudadana .....	15
C. Reforma constitucional: unitarismo y territorialidad .....	18
D. Ley de Bases de la Descentralización, inicio de la reforma institucional .....	21
E. Reforma Constitucional, cambio de régimen político y desarrollo territorial .....	30
<b>II. La territorialidad de la reforma institucional</b> .....	33
A. Organización del territorio, centralismo y pobreza estructural .....	33
B. Aspectos institucionales y territoriales .....	35
<b>III. Zonas eco productivas y cambios en la dinámica territorial</b> .....	39
A. Zonas eco productivas .....	39
B. Cambios en la dinámica territorial .....	43
C. Tensiones territoriales .....	45
<b>IV. Procesos nacionales en la rearticulación de los territorios</b> .....	47
A. Los mega proyectos mineros en norte, centro y sur .....	47
B. El nuevo rol de la Amazonía .....	49
C. Gestión de los recursos hídricos .....	50

D.	La formación del mercado nacional de energía y el Gas de Camisea.....	52
E.	Las ciudades, liderazgo regional y puerta de acceso a sociedades de la información .....	54
<b>V.</b>	<b>Tres oportunidades estratégicas para conglomerados territoriales: IIRSA, ATPA y gas boliviano .....</b>	<b>57</b>
A.	El IIRSA y el Perú como centro logístico con macro regiones articuladas continentalmente .....	57
B.	Conglomerados productivos para el acceso al mercado de los Estados Unidos .....	62
C.	Las opciones de exportación del gas boliviano a Estados Unidos .....	68
<b>VI.</b>	<b>Perspectivas macro regionales .....</b>	<b>73</b>
A.	Dinámicas macro regionales .....	73
B.	Escenario territorial propuesto .....	74
C.	Gestión del territorio en la reforma descentralista .....	75
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>77</b>
	<b>Serie Gestión pública: números publicados .....</b>	<b>79</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Disyuntivas en la reforma.....	23
Cuadro 2	Perú: Indicadores del centralismo, 1996 .....	34
Cuadro 3	La evolución de la pobreza en el Perú, 1997 y 2000 .....	34
Cuadro 4	Evolución de la pobreza extrema .....	35
Cuadro 5	Principales proyectos de irrigación .....	52

---

## Resumen

---

El presente informe da cuenta de la reforma descentralista, iniciada en el Perú en sus componentes constitucional, legal, territorial e institucional. Se hace un diagnóstico de las transiciones actuales en la sociedad, en el territorio y en el Estado, en el marco de la globalización y la integración continental. Se indican los procesos de inversiones, poblacionales y urbanos de rearticulación nacional de los territorios y las oportunidades estratégicas del país, ante la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA), la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, y la proyectada salida del gas de Bolivia, en relación a las articulaciones macro regionales. Se analiza el marco legal-institucional y la territorialidad, formulándose que el diseño institucional de la reforma descentralista requiere abrirse al desarrollo territorial, a través de conglomerados en las macro regiones, para lograr responder a los desafíos del desarrollo endógeno competitivo.



## Síntesis y conclusiones

---

1. Una nueva reforma descentralista se puso en marcha en el Perú, a partir de enero de 2003, la segunda más importante a lo largo de su vida republicana que se inició en 1821. En efecto, en el año 2001 se modificó el capítulo de la Constitución sobre la Descentralización y en julio del 2002 se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización y, en noviembre del mismo año, se convocó a elecciones para que las autoridades regionales y municipales fueran elegidas por el pueblo. En este mismo mes se puso en vigencia la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.
2. Las propias condiciones y exigencias del desarrollo nacional inducirán, de manera gradual, a una desconcentración y descentralización de las atribuciones y competencias del Gobierno Nacional, que de manera progresiva irá superando el enfoque centralista, para dar curso a una nueva visión del desarrollo territorial. De la manera como se relacionen estos aspectos, dependerá la forma cómo se exprese una nueva dinámica política y también territorial, que debería abrir nuevas perspectivas de inserción de los diversos espacios nacionales en el proceso de globalización.
3. El Estado centralista está consecuentemente inmerso en una importante transformación, impulsada por una mega tendencia, que involucra fuertemente a las organizaciones de la sociedad civil, en favor de la descentralización, aspiración que sigue siendo la gran promesa pendiente de la República.

4. Los cambios que ha experimentado la sociedad peruana, desde mediados del siglo XX, han venido acentuando la opción descentralista y cuestionando la capacidad de gobernabilidad del viejo Estado centralista. La opción por una nueva dinámica de desarrollo territorial ha colocado en el centro de la reforma la necesaria convergencia en la República Unitaria entre el Gobierno Nacional, y los nuevos centros de ejercicio del poder político y administrativo subnacionales, sobre la base de gobiernos regionales y locales.
5. El entrelazamiento de la reforma descentralista con la redistribución democrática del poder en el manejo del territorio permite distinguirla de los procesos de desconcentración administrativa y de fragmentación institucional “distritalista” que ha tenido el Perú. Sin embargo, existe siempre presente el riesgo respecto de que esta reforma pudiera terminar convirtiéndose en una versión renovada del centralismo.
6. La democracia territorial supone que los derechos de los ciudadanos estén plenamente ejercidos y sus potencialidades sean liberadas, lo que requiere que la reforma institucional posibilite que en el poder estatal existan también contrapesos territoriales y no sólo funcionales. De allí que además de la clásica división de poderes del Gobierno Nacional (Ejecutivo, Legislativo, y Judicial) se proponga la imprescindible redistribución del poder en niveles territoriales de gobierno, como expresión y garantía de la participación ciudadana en los asuntos públicos.
7. En los últimos 20 años, luego de la crisis del régimen oligárquico peruano y la consecuente transformación de las relaciones sociales, se está en un complejo proceso hacia la consolidación de una sociedad que comprendería, entre otras, las siguientes dimensiones:
  - El paso de una sociedad con relaciones estamentales y de jerarquías étnicas, afectada por la exclusión y la fragmentación, a una sociedad con relaciones democráticas universalizadas y multiétnica;
  - de territorios organizados bajo una lógica centralista, a una rearticulación de los espacios nacionales, para aprovechar las oportunidades que ofrecen las relaciones entre lo global, lo regional y lo local, mediante los modelos de acumulación flexibles; y
  - de un marcado centralismo, y como consecuencia de lo anterior, hacia una organización económica con mayor iniciativa descentralista, tanto respecto de la reorientación de los programas de inversión pública del Gobierno Nacional como de las nuevas iniciativas y atribuciones de los gobiernos regionales y locales.
8. El desafío tiene, obviamente, grandes dimensiones ya que, entre 1992 y 2000, se impuso una forma de gestión pública, que distorsionó o anuló, según el caso, muchos de los avances y logros en materia de descentralización política y desconcentración administrativa realizados, especialmente en la segunda mitad del siglo XX.
9. El impacto de los cambios que se producirán en el nuevo intento de descentralización generarán posiblemente tensiones territoriales entre las que podrían mencionarse, entre otras, las siguientes:
  - Insuficiente e inadecuada integración de la amazonía a la dinámica de la nación, siendo objeto de algunas formas de explotación, a la manera de “enclave”, de recursos naturales o afectada por la utilización poco sostenible de sus suelos, lo cual generará conflictos con la población nativa.
  - Acentuamiento de la “litorización” de significativa población empobrecida que constituye asentamientos en ciudades con insuficiente base productiva y con una predominante informalidad, de muy reducida productividad.



- Mayor concentración poblacional en algunas ciudades andinas, con reducida base productiva, sin servicios y con fuertes dificultades para desarrollar potencialidades, al tiempo que se reduce la población asentada en áreas rurales.
  - Insuficiente articulación entre el potencial marítimo y la dinámica territorial que se ve agravado, además, por la explotación poco sostenible de algunas especies.
  - Creciente proceso de urbanización desordenado que demanda mayores servicios y que, en algunos casos, hace colapsar la infraestructura existente, fenómeno muy notorio en el caso de la metropolización rentista en Lima.
10. La situación de transición desde una forma de organización territorial a otra sustentada en tres ejes transversales y bioceánicos surge como una opción a desarrollar dentro de la nueva reforma descentralista. Ello supone articular una serie de posibilidades en procesos internos que deberían conducir a aglomeraciones de carácter macro regional, que incluyen oportunidades de crecimiento basadas, entre otros aspectos, en un nuevo papel de la amazonía; la ejecución de megaproyectos mineros; la maduración de proyectos hidroenergéticos; y la formación del mercado gasífero nacional, a partir de la explotación del Gas de Camisea.
11. Existen en curso seis dinámicas macro regionales, en relación a las oportunidades señaladas anteriormente, que son las siguientes: Lima, Norte, Centro andino amazonico, Centro-sur, Sur y Amazonía. Estas dinámicas macro regionales no tienen una demarcación definida, hasta el momento, ya que deberán irse concretando a partir de formas de asociatividad entre las regiones establecidas. Puede afirmarse que, además de la transición descentralista, deberá cobrar también una nueva dinámica la articulación inter-regional, que implicará una especie de transición en el desarrollo macro regional.
12. Existen tres oportunidades estratégicas para conglomerados territoriales que requieren de una visión estratégica del desarrollo territorial nacional: la “Iniciativa para la Integración Regional de Sudamérica” (IIRSA), las preferencias arancelarias otorgadas por los Estados Unidos, y las opciones de industrialización que ofrecen los recursos energéticos en la zona sur del país.

Las dinámicas macro regionales deberían articularse a estas oportunidades, relacionando los *stocks* de capital natural con los de capital social y la necesaria infraestructura física y económica, para sentar las bases de un desarrollo endógeno competitivo.



## **I. La transición democrática y la Reforma Institucional**

---

En noviembre del año 2000, un nuevo régimen autoritario se derrumbó en el Perú. La dignidad reivindicada por la ciudadanía, fue el comienzo del fin. Entre los movimientos y reclamos que activaron en este cambio de régimen, estuvieron en primera fila los relativos a la descentralización. El desborde de las dinámicas territoriales y sus protagonistas, hirieron de muerte a un régimen hipercentralizado, que hacía de la concentración del poder la espina dorsal de su regla de dominio.

Con el derrumbe del régimen de la autocracia se inició la transición a la democracia. El Congreso nominó Presidente al Dr. Valentín Paniagua el que convocó y realizó elecciones libres, en las que salió elegido el Presidente Alejandro Toledo, y se eligió un Congreso unicameral de composición en distrito múltiple departamental, para un período de cinco años, todo ello vigente todavía en la Constitución de 1993.

Es posible señalar que las fuerzas democráticas que derrotaron a la autocracia ganaron la cabeza del Estado, pero el Estado todavía sigue siendo aquel cuyas reglas impuso el régimen de 1992 al 2000. Uno de los grandes desafíos de la transición es justamente el de reformar sustancialmente el Estado, a fin de construir una sociedad y un Estado democrático.

Como ha sido previsible, la recuperada democracia se ha visto rápidamente ante las exigencias de quienes fueron protagonistas de su reinstalación. Uno de los movimientos sociales más significativos es el de la descentralización, que impuso el distrito múltiple para elegir el Congreso unicameral, y que reclama exigencias para su desarrollo territorial.

El régimen político de la autocracia construyó un Estado hipercentralista, que concentró el poder en un selecto y oculto gobierno, teniendo una red de control sectorialista en todo el territorio. En la transición no existe, todavía, una forma institucional y un procedimiento legitimado para una nueva relación entre las sociedades regionales y locales, y el gobierno nacional. El hipercentralismo no sirve para estas funciones en la democracia. Más aún, cuando un importante movimiento de concertación local y ciudadana, y las diversas expresiones de la rearticulación territorial, obliga a multiplicar las diversas formas de institucionalizar los procesos de toma de decisiones descentralizadas.

La democracia naciente no puede perdurar si es que no se descentraliza el régimen político; a su vez, este régimen no puede reformularse si no se asumen los nuevos ejes de desarrollo territorial y sus condiciones para articular sus potencialidades de desarrollo macro regionales. Esto es lo que constituye una singularidad de la transición peruana.

La reforma del Estado no es viable desde arriba y avanzando institución por institución. Se requieren nuevas autoridades legitimadas que institucionalicen la relación del gobierno nacional con las regiones y localidades. De ahí la importancia de las elecciones de gobiernos regionales y municipales de noviembre del año 2002. Para hacer esto factible fue necesaria una reforma constitucional en el tema de la descentralización, que es una reforma encabalgada. Continúa vigente la Constitución de 1993, con su presidencialismo hipercentralista, a la que se ha reformado el capítulo sobre Descentralización en gobiernos regionales y locales. Al mismo tiempo, el Congreso unicameral ha iniciado los debates para una reforma total de la Constitución, existiendo un dictamen de una nueva Constitución, de carácter democrático, de la cual el capítulo de la descentralización aprobado, y en vigencia, forma parte.

Con todas sus limitaciones y desafíos, esta reforma institucional abre paso al desarrollo territorial, a que se expresen, en una nueva institucionalidad del recuperado Estado nacional democrático, las dinámicas y configuraciones del territorio. Éste es su reto decisivo.

Analicemos los aspectos más resaltantes de esta singular transición en la cual la descentralización con la apertura al desarrollo territorial sustenta las posibilidades de su éxito.

## **A. Constitución de 1993: Estado de presidencialismo autocrático**

Pese a los avances generales en el mundo y en América Latina, en 1993 se impuso una Constitución que organizó un régimen estatal de Presidencialismo Autocrático, y dio sello a una regresión de carácter hipercentralista en el control territorial por el gobierno nacional.<sup>1</sup>

La Constitución de 1993 formula que el Estado es descentralizado, y define a la descentralización como un proceso de transferencia de funciones, competencias y recursos, del nivel central a los niveles regionales y municipales.

El diseño del régimen de poderes lo concentra en el poder ejecutivo, y éste en la figura presidencial.

---

<sup>1</sup> Varios autores se han ocupado de este tema. Ver Planas, Pedro (1997b)

El presidencialismo latinoamericano se ha caracterizado en su contenido institucional por la primacía del poder ejecutivo respecto de los otros poderes, y por el dominio del gobierno nacional sobre el territorio, sin contrapesos de gobierno regional y municipal.<sup>2</sup>

La Constitución de 1993 organiza el régimen de Estado en función de una Autocracia Presidencialista. Sus rasgos más importantes son los siguientes:

- La Estructura del Estado es unitaria. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario. (Art. 43). Su sistema de gobierno es Presidencial. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación (Art. 110). Nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros y demás ministros (Art. 122).
- El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos (Art. 189). Si bien se indica que en cada división del territorio se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada, los niveles efectivos de gobierno son tres: el Nacional, el Departamental-Regional y el Municipal.
- El Gobierno Nacional concentra las atribuciones administrativas legislativas y tributarias. En especial, en la Presidencia de la República, a través de la facultad delegada de legislar, la capacidad privativa tributaria, la supeditación de la administración y la generación del gasto público en este nivel (Art. 118).
- El Congreso consta de cámara única, de 120 congresistas (Art. 90). Mientras no se creen las regiones, se eligen por distrito nacional único. Debe aprobar el programa de Gobierno que presente el nuevo presidente del Consejo de Ministros, sin ser un régimen de gobierno parlamentario.
- En segundo nivel de Gobierno, es más bien una fórmula mixta entre la descentralización y la desconcentración. Indica que las regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, que se definirá por la Ley (Art. 197). Su estructura tiene como máxima autoridad al Presidente Regional, elegido por sufragio directo. Y el Consejo de Coordinación Regional, integrado por los alcaldes provinciales más un número adicional que señale la Ley (Art. 198), dejando en la ambigüedad el carácter de este organismo de coordinación.
- Se restablece la división Departamental, en la disposición final duodécima. En la disposición Decimotercera final se indica que mientras no se establezcan las regiones, el Poder Ejecutivo determina la jurisdicción de consejos transitorios de administración, designados por él, de acuerdo a cada departamento.
- El tercer nivel de gobierno es el Municipal, tanto provincial como distrital. Se les considera órganos de gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (Art. 191). Preside el consejo el Alcalde, con funciones ejecutivas, y está integrado por regidores, con funciones normativas y fiscalizadoras, ambos electos por voto directo (Art. 191). Encarga a la Ley orgánica un régimen especial para las municipalidades de la capital de la República, las capitales de provincias con rango metropolitano y las capitales de departamento de ubicación fronteriza, las provincias de frontera y la Provincia Constitucional del Callao (Art. 196).

Es bueno recordar que a esa fecha existían 24 Departamentos, 194 Provincias, una Provincia Constitucional y 1 812 distritos.

- El sistema electivo es por representación proporcional. En las Municipalidades, por ley, se combina el de mayoría relativa con el proporcional.
- Se dispone el Fondo de Compensación Municipal, a ser precisado por ley.

---

<sup>2</sup> Dammert, Manuel, 2001b.

- Se reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos mediante referendo, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades, y demanda de rendición de cuentas (Art.31).
- A los municipios se les reconoce competencia para aprobar su organización interna y su presupuesto; administrar sus bienes y rentas; crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes; participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley; y las demás que determine la Ley (Art. 192).

El análisis de estas normas constitucionales y su ejercicio entre 1993 y el año 2000, nos permiten apreciar algunos temas sustantivos.

a) La Presidencia de la República como Jefatura de Estado adquiere tal concentración de poderes que tiende a asumir carácter Supremo, para colocarse encima de las leyes y por encima de la propia Constitución. Este carácter supremo de la Jefatura de Estado, es propio de un presidencialismo exacerbado. No existe órgano del Estado que le haga contrapeso.

b) El Poder Ejecutivo tiene primacía sobre el resto de poderes. Maneja la administración, tiende a concentrar la producción de la legislación y puede inmiscuirse en el Poder Judicial. Esta normatividad, permitió una invasión progresiva de todos los poderes por el Poder Ejecutivo, facilitándose dicha colonización de poderes por el expediente de desaparecer las atribuciones de otros poderes que puedan generar los indispensables contrapesos. Pudo así dictar normas de urgencia como si fuese legislación delegada sin fin, intervino el Poder Judicial y el Ministerio Público, y controló el conjunto de la administración pública.

c) El Congreso adquiere forma Unicameral, de 120 representantes, cuya elección se propugna transitoria por distrito único nacional, pero que no llega a darse por distrito múltiple sino en la crisis final del régimen. Esta asamblea única, es trunca en sus funciones, por sus recortadas facilidades legislativas, las que son absorbidas por el ejecutivo al otorgarse una facultad delegada abierta vía los procedimientos de decretos de urgencia y facultades delegadas; sus casi nulas posibilidades fiscalizadoras por la distancia entre las mayores atribuciones asignadas y la sustantiva disminución de los instrumentos para hacerlas efectiva; y con su representación cercenada, no sólo por la falta de adecuada relación entre el número de electores y el número de escaños del congreso, sino también por la organización del Congreso como una cámara de privilegios separada de la sociedad.

d) Si bien declarativamente se habla de descentralización, la norma es una regresión hipercentralista. Para hacerlo recurre también al expediente de los silencios de atribuciones de poder. Pero además establece una relación de niveles de gobierno, en la cual desaparecen los gobiernos regionales y debilita los municipales, para que no puedan ser contrapeso alguno al Gobierno Central, al que van sometiéndose en sus rentas y competencias. Por esta vía, alista el camino para que desde el gobierno central se extienda un agudizado hipercentralismo administrativo que controla y domina el conjunto del territorio, reemplazando la representación de las localidades por la obra pública y el funcionario del gobierno central. Existe declaratoria de autonomía política pero real súper concentración de poderes.

e) El cerco a los municipios, dispersándolos, subordinando sus rentas, y pretendiendo reducirlos a entidades de control de la demanda de servicios públicos centralizados (agua potable, vialidad, etc.). La anulación del nivel regional de gobierno y la formación de una entidad transitoria y limitada de desconcentración administrativa, de planilla y electoral: los Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR) departamentales. La hipercentralización en el control territorial, con relación sectorial -sociedad desde el Ministerio de la Presidencia, y diversos organismos

públicos (Fondo de compensación social, Programa nacional de manejo de cuencas, Programa nacional alimentario, Comisión de formalización de la propiedad, entre otros), en los que reposa la inversión social clientelista (10 000 000 de personas reciben asistencia de los programas sociales alimentarios, y 3 millones venden sus productos a programas de compras estatales de calzado, uniformes, lampas agrícolas). La red política de las prefecturas y gobernadores designados, como autoridad real gubernativa, electoral y de seguridad desde el Ministerio del Interior.

f) El bloqueo del ejercicio de derechos de ciudadanía de la sociedad civil y el intento de cooptación masiva de la población por el clientelismo y la corrupción.

g) Los temas constitucionales de la autonomía política y el rango de ley de las normas municipales fue transformado en un rescate normativo desde la oposición democrática.

h) La ausencia de un pacto fiscal constitucional y la ambigüedad en las competencias municipales establecidas en la Constitución, ha facilitado el cerco y debilitamiento sistemático de este nivel descentralizado, ante los embates del hipercentralismo territorial. Esto se puede apreciar en diversos aspectos. El recorte de ingresos: los Municipios han participado con 4%, o menos, de los gastos del presupuesto Nacional. Ha tenido primacía en sus ingresos las transferencias entre los años 1990 a 2000, dependiendo cada vez más del Gobierno Central, el que además de expropiar sus tributos ha tenido un manejo centralista del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) y ha recortado la facultad tributaria municipal. Se dio manejo arbitrario al canon a los recursos naturales. Se expropió las competencias municipales: habilitación, vialidad, transporte público, titulación, vivienda, mercados de abastos y mayoristas, recreación, ambiental. Se vulneró el fuero municipal, usando la acción de control como arma política contra la oposición.

La estrategia de dominio territorial fue la de un gobierno hipercentralista con una multitud de debilitados gobiernos municipales, a los que se pretendía reducir a clientela localistas. La distritalización de las competencias de gobiernos provinciales se mostró como una medida complementaria del poder concentrado: vaso de leches, parques, vías, entre otros. Esto ha llevado a un notorio fracaso en la gestión directa de los servicios (agua potable, sobre todo) de las ciudades intermedias, debilitando la urbanización emergente. Fracaso que no ha podido ser cubierto con la simulación de descentralización de los servicios de salud y educación.

## **B. La transición política y la expresión territorial de la voluntad ciudadana**

Tema clave de la transición es resolver la cuestión de la representación de la voluntad de los ciudadanos en el sistema político, en especial, la representación de los ciudadanos que habitan los distintos territorios. Cabe recordar que uno de los factores decisivos de la caída del régimen fue el derrumbe de la forma en que organizó la expropiación sistemática de la voluntad popular en formas espúreas de representación y elección.

La población se movilizó en marchas cívicas, rompiéndose el dique del miedo creado por la autocracia. El afán de libertad creció desde la sociedad civil y se impuso como eje de la dinámica política, en medio de una aguda recesión, empobrecimiento masivo y desempleo y subempleo crecientes.

Era tan evidente la crisis de legitimidad de la representación, que se formó una Comisión de Diálogo, facilitada por la Organización de Estados Americanos, con participación de partidos de la oposición y el gobierno, y representantes de la “sociedad civil”. Esta Comisión se comprometió a reformas democratizadoras en el Estado, las que se darían a lo largo del mandato de cinco años

para arribar, recién entonces, a elecciones generales que otorguen la legitimidad de representación a un nuevo gobierno.

Pero la crisis de representación y la ilegitimidad del gobierno eran desbordados por una sociedad que, sobre todo desde los territorios de regiones y localidades, reclamaba su derecho a la libertad y rompía los diques del miedo. Era evidente que día a día crecía la exigencia de nuevas elecciones y, aun más, de un gobierno provisional que las haga efectivamente democráticas.

Antes de cumplir dos meses, de su mandato, el Gobierno se vio obligado a realizar el anuncio de elecciones generales en forma sorpresiva. Se anunció que se recortaba el período gubernamental y que se convocaba a elecciones para que un nuevo Gobierno y un nuevo Congreso se instalen a partir de julio del año 2001.

La Mesa de Diálogo, facilitada por la OEA, que funcionaba como una singular forma de decisiones políticas claves del Estado, monitoreando gran parte del proceso político, tuvo que ampliar y cambiar su agenda de cinco años. El Congreso, tras marchas y confusiones, aprobó la reforma constitucional para recortar el mandato. Era evidente el fin del Régimen.

El Congreso logró hacer una nueva y precaria mayoría política democrática, la que declaró la vacancia de la presidencia y designó a uno de sus integrantes, el Congresista Valentín Paniagua, líder de un partido democrático opositor, como nuevo Presidente de un gobierno provisional hasta la realización de elecciones. Paniagua convocó como presidente del Consejo de Ministros a Javier Pérez de Cuellar, ex secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y candidato presidencial en 1995, formando un gabinete de primer nivel y amplio respaldo nacional. Se empezó a recuperar la autoridad política en la transición.

El Gobierno Provisional ratificó el cronograma convocado de elecciones generales, Presidenciales y de Congreso, para abril del 2001. Se comprometió a garantizar elecciones limpias, justas, equitativas y transparentes. Para este fin cambió las autoridades del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

No se quedó ahí. Inició el desmontaje del poder de la mafia en el Estado. Cambió a buena parte de la anterior cúpula militar, a la cúpula del poder judicial y del Ministerio Público, y empezó una lenta y difícil reorganización de áreas de la administración pública.

Fueron dos los aspectos institucionales en los que existió una presión de la opinión pública para lograr modificar la forma de elegir la representación. Ambos expresan la nueva dinámica que ya tenían los territorios. Son los temas de los partidos políticos y de la circunscripción electoral congresal de los territorios.

No se produjeron cambios en relación a los partidos políticos participantes. El sistema básico no fue modificado. Sólo se dieron facilidades para que continúen los mismos partidos que participaron en las elecciones del año 2000. Si bien se redujo del 4% al 1% (aproximadamente 120 000 electores) el porcentaje de firmas de electores requeridos para inscribir una nueva agrupación, no sólo la limitación de tiempo, sino las normas y el control del Registro Electoral (Reniec), dieron como resultado que nuevas fuerzas no se inscribieran. Fueron impedidos de surgir partidos regionales, aunque se mantuvo la forma de participación mediante listas independientes para cada proceso electoral.

El otro aspecto reclamado fue el debate del sistema electoral referido a la manera en que los votos distribuyen los escaños del Congreso. Se discutió cuál debía ser la circunscripción electoral que serviría para que se agrupen los ciudadanos y elijan a sus representantes al Congreso. Unos, sobre todo los congresistas en funciones, propugnaban mantener el sistema de distrito único, y otros, sobre todo de fuerzas descentralistas, presionaban por el cambio a formas de representación departamentales.



El Congreso frente a una opinión pública ampliamente mayoritaria, tuvo que rectificarse de sus propias votaciones y aceptar una forma de elección por departamentos, en el marco del sistema de cámara única. De esta forma, el Congreso elegido, pese a las limitaciones de las reglas de la Constitución de 1993, se compuso sobre la base de una representación departamental.

El hipercentralismo organizó un sistema político que reducía hasta anular la representación política provinciana y descentralizada, pese a la presión emergente de las sociedades locales y regionales. Los municipios como órganos de gobierno local fueron debilitados en sus competencias, rentas y fueros. Se anuló el nivel regional de gobierno elegido democráticamente, para reemplazarlo por dependencias del Gobierno Central.

Para la Constituyente de 1993 y para un Congreso de Cámara Única se impuso en las elecciones de 1993 (Constituyente), 1995 y 2000, el sistema de Distrito Único Nacional, que privilegiaba a los candidatos concentrados en la capital de la República.

Esto explica la importancia que adquirió el debate referido al distrito electoral. Se relacionaba en forma inmediata y directa con temas institucionales reformulados por la nueva dinámica de los territorios, como los problemas generales de la renovación de la vida política, de la reforma de la representación, de los cambios en el Estado y de la descentralización de competencias y recursos.

El que la norma constitucional de esos años no mencionara expresamente el sistema de representación proporcional y su organización por circunscripciones múltiples, que era una progresión a lo largo del siglo en el Perú, no era una casualidad. Tenía que ver con esa vía de silencios, a través de la cual se organizaba en la práctica el régimen autocrático.

El sistema electoral era básico para organizar la representación adecuada a dicho sistema hipercentralista. De ahí la preocupación por imponer un sistema de órganos electorales de tres cabezas (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identidad), que pudiera orientarse desde el Poder Ejecutivo.

Mediante ese sistema se buscaba que la forma principal de acceder a la representación fuese por vía de los favores del Estado. Le daban un espacio reducido y perverso a una minoría incapacitada estructuralmente para que desde su ubicación pudiera construir una alternancia de poder.

Lo que buscaba la autocracia era completar su esquema con la anulación del sistema de representación proporcional para una regresión a un sistema de representación de mayorías. El objetivo final, declarado por sus voceros más lucidos, era que mediante distritos uninominales dispersos y reorganizados, sujetos al arbitrio del poder político según sus evaluaciones de respaldo, el Gobierno podría construirse arbitraria y permanentemente una mayoría de representación.

La vía para llegar a ello era, paradójicamente, exacerbar el sistema de representación proporcional en su forma más directa de voto por escaños, para acercarse al sistema de mayoría. La llave maestra para que esta transformación se produjera, no como por arte de magia sino como proceso natural de los acontecimientos políticos, era la vitalidad, fuerza y sustento social del Gobierno.

El Distrito Electoral Único para elegir una Cámara Única del Congreso, reducida al único reducto del Estado con espacio para la representación, era la forma de llevar a esta transmutación.

El movimiento descentralista se hizo fuerte en ciudades, distritos y provincias del interior del país, y desbordó los estrechos marcos construyéndose liderazgos fuera de los cánones impuestos desde el Gobierno.

El que las elecciones al Congreso de Cámara Única se realizaran el año 2001, bajo la modalidad del Distrito Electoral Múltiple, de base departamental, era importante para que las fuerzas descentralistas emergentes puedan no sólo renovar la representación política, sino también otorgar un impulso decisivo a la de reforma del Estado en la transición hacia un nuevo régimen democrático.

### **C. Reforma constitucional: unitarismo y territorialidad**

En la transición a la democracia, luego de elegirse el nuevo gobierno el año 2001, era imprescindible un cambio en las relaciones institucionales con las sociedades regionales y locales. La Constitución de 1993 no lo permitía y había la decisión de cambiarla, pero era un proceso que tomaba más tiempo. Primó entonces la tesis de articular la reforma descentralista con las dos constituciones. Se abrió de esta forma una tensión clave entre la primacía del unitarismo político-administrativo y la territorialidad como sustento de una nueva institucionalidad descentralizada.

En los primeros meses del nuevo gobierno democrático éste fue un tema crucial, respecto del cual se movilizaron varias y muy diferentes alternativas. Existían básicamente tres opciones. Estaban públicamente comprometidos los poderes públicos, como acuerdo nacional, que se realizarían elecciones de autoridades regionales y municipales, como eje para la reforma del Estado. El nuevo Presidente, Alejandro Toledo, lo había anunciado desde la asunción del mando el 28 de julio de 2001.

Para hacerlo se requerían cambios constitucionales y legales. Fue así como se iniciaron en forma paralela los debates del cambio constitucional y de la elaboración de una Ley de Bases de la Descentralización. Al mismo tiempo, se empezaron a reordenar las relaciones entre el gobierno nacional y las sociedades regionales y locales mediante un sistema público erosionado de los Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR) y prefecturas, y de nuevos espacios públicos de relación, como las mesas de diálogo departamentales, que institucionalizaban el trato de las demandas principales más urgentes y las mesas de concertación en el planeamiento local.

Ante estas exigencias, se planteaban entonces tres opciones:

Una, proponía que la reforma del Estado debía iniciarse por las instituciones del gobierno nacional, para ir luego abarcando otras áreas del Estado. Para las regiones y localidades, debía empezarse con la promoción de economías descentralizadas, a partir de la promoción de los mercados, lo que iría dando sustento a una nueva institucionalidad en un período más bien prolongado. Las elecciones municipales del año 2002 eran inevitables, pues los municipios desde 1980 habían sido la única institución del Estado que mantuvo continuidad democrática. Pero proponían que se mantuvieran con sus competencias recortadas y recursos diminutos. Las elecciones para formar gobiernos regionales las posponían lo más lejos posible, pues realmente pensaban que era innecesario un nivel regional de gobierno, bastando con una forma desconcentrada de administración.

La segunda opción, respondía a las propuestas de algunos representantes de las sociedades regionales y locales que, como parte de los nuevos ejes territoriales, planteaba la redistribución de recursos públicos, unos manteniendo el esquema hipercentralista, y otros, propiciando una nueva institucionalidad de sesgo federalista en la distribución de competencias y recursos. Esta opción buscaba reemplazar el vacío producido por el colapso del sistema hipercentralista en la institucionalidad del Estado, trasladando a los nuevos gobiernos elegidos competencias de tipo federalista, sin recursos para efectivizarlas. Sus propuestas eran que ante la carencia de financiamiento, los recursos naturales y los activos públicos localizados en las regiones pasaran a ser propiedad de los gobiernos regionales y que éstos pudieran endeudarse libremente en el

mercado mundial. Esta opción, más difusa y menos coherente, se daba en torno a algunos congresistas y era enarbolada por varios dirigentes de movimientos regionales.

La tercera opción planteaba que la reforma institucional del Estado debía empezar por relegitimar autoridades municipales y regionales en una nueva elección, incorporándolos a la gestión pública y encauzándolos en un plan estratégico de la reforma descentralista sobre la base de un Estado con autonomías. De esta forma se establecería una nueva relación entre las sociedades locales y regionales con el Gobierno Nacional, empezando a cambiar la institucionalidad de su organización en el Estado. Este cambio institucional daría impulso a las sinergias territoriales que se expresaban en las rearticulaciones de las macro regiones y en los esfuerzos para promocionar planes y proyectos de desarrollo local, como principales fuentes de desarrollo territorial, en el marco de una economía que salía lentamente de la recesión, con estrechez fiscal y limitaciones de endeudamiento.

Esta opción fue desarrollada desde la Secretaría Técnica para el proceso de la descentralización, del Ministerio de la Presidencia, la cual se planteaba que al tiempo que se desactivaba este símbolo del hipercentralismo se lo reemplazaba por la promoción de rearticulaciones territoriales y de procesos autonómicos en las sociedades regionales y locales, en una nueva institucionalidad descentralizada del Estado. También fue activada por congresistas, líderes sociales, regionales y alcaldes de todo el país.

Entre agosto de 2002 y febrero de 2003, se produjo un amplio debate nacional en torno a estas opciones, que estaban formuladas de manera explícita en diferentes proyectos de ley sobre la Ley de Bases de la Descentralización, y sobre la Reforma Constitucional.

El 6 de marzo del año 2002, tras avances y retrocesos, y hasta casi la suspensión de toda la discusión, se aprobó por fin la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.

Por las condiciones específicas de la transición a la Democracia en el Perú, en especial del desborde territorial y los cambios institucionales requeridos, se da que la reforma descentralista se encadena entre dos Constituciones. Reforma, y por ello forma parte, de la Constitución de 1993, con régimen presidencialista autocrático. Al mismo tiempo, es el punto de la primera reforma para ir a una nueva constitución con poderes democráticos y descentralizados.

Al debatirse estos temas se ha evidenciado que son varios los aspectos en cuestión. En la recuperación del régimen democrático existe una tensión no resuelta entre la mantención y el predominio de las formas centralistas, en lo político-administrativo y territorial, bajo defensa del unitarismo y la pugna de procedimientos que afiancen la territorialidad y sus Autonomías descentralistas en el marco del Estado Unitario.

La reforma descentralista está articulada entre la mantención de formas del centralismo político-administrativo y los cambios hacia un Estado unitario, pero con autonomías. La territorialidad atraviesa, con ello, el debate jurídico constitucional.

Esto podemos apreciarlo en los principales aspectos de la reforma aprobada y en vigencia para la descentralización de los niveles de gobierno regional y municipal.

## **1. Política de gobierno**

La Reforma define en su artículo 188 que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado. Señala que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

## **2. El territorio y sus unidades de gobierno: las regiones más amplias**

La reforma señala que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

Plantea partir de los actuales departamentos para ir hacia regiones más amplias. Por ello define que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. Indica que este proceso se hace por referendo, y que las regiones más amplias tendrán competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, señalados por Ley. Pero no establece las condiciones para efectivamente arribar a estas regiones más amplias, con lo que predomina el departamentalismo, con 24 gobiernos de regiones, muchas artificiales, y la mayoría de ellas desbordadas por las articulaciones macro regionales.

## **3. Las autonomías de gobierno**

La reforma establece que los gobiernos regionales y los municipales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y que coordinan entre sí sin interferir sus funciones y atribuciones.

## **4. Objetivos para el desarrollo económico y territorial**

Expresando la importancia de las dinámicas territoriales, se asigna a los gobiernos regionales y municipales facultades para promover el desarrollo y la economía regional, y fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

## **5. La organización del gobierno y su expresión territorial**

Para ambos niveles de gobierno subnacionales, el regional y el municipal, se plantea un régimen similar, acercándose más a la experiencia municipal peruana. Tienen un período de cuatro años y pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable e irrenunciable.

Se establece para ambos niveles órganos normativos y fiscalizadores (el Consejo Regional, y el Consejo Municipal), sin atribuciones legislativas. El órgano ejecutivo lo forman el Presidente Regional, y el Alcalde, respectivamente.

En ambos niveles también se constituyen órganos consultivos y de coordinación, con participación de integrantes de la sociedad civil.

Para el nivel de gobierno regional se introduce una forma de representación territorial a partir de la provincia como circunscripción electoral, debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral. De esta forma, se busca una representación agregada en el nivel regional de gobierno, relacionando el consejero con su provincia de origen.

Se introduce una forma de discriminación positiva para la representación de grupos territorialmente localizados, además de los de género, en los niveles regionales y municipal. Se señala que la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales y en los Consejos Municipales.

Para Lima, en cuanto provincia donde se localiza la capital de la República, le asigna un régimen especial, que se crea por ley. También plantea regímenes especiales para las zonas de frontera.

## **6. Competencias, funciones y atribuciones**

En estos aspectos, las normas aprobadas confunden las competencias (áreas en que se es competente para actuar), con funciones (procesos de las competencias) y con las atribuciones (facultades para hacer algo en las áreas de competencia). De ahí que para el nivel regional no exista una asignación y distribución de competencias, sino el señalamiento de atribuciones que les corresponde en calidad de órgano de gobierno.

Para el nivel municipal, en medio de las atribuciones señala algunas competencias sobre todo de servicios. Indica que les corresponde desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

## **7. Recursos**

Es significativo que se indique que los tributos que les corresponden se crean por ley. No tienen la misma claridad las operaciones de endeudamiento pues señala que les corresponden los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley, en una redacción que puede leerse en distintos sentidos, respecto del tema clave del libre endeudamiento en el mercado mundial.

Señala los recursos conocidos: partidas presupuestales, fondos de compensación, canon, rentas propias.

## **8. Seguridad ciudadana municipal y Policía Nacional**

Señala que el gobierno municipal brinda servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley, sin transferir funciones de la policía a nivel local.

## **D. Ley de Bases de la Descentralización, inicio de la reforma institucional**

El 26 de junio de 2002 el Congreso aprobó y envió la Ley de Bases de la Descentralización al Poder Ejecutivo, el que la promulgó el 17 de julio del mismo año, como Ley N° 27 783. De este modo, casi un año después de inicio del nuevo gobierno democrático, con esta ley se daba inicio a la reforma institucional.

En julio se desactivó el Ministerio de la Presidencia, en un proceso impulsado desde la Secretaría Técnica para el proceso de la Descentralización (STD). Uno de sus aportes, relacionado con la Ley de Bases de la Descentralización, fue la propuesta de una “Estrategia de Desarrollo Territorial”, elaborado por un equipo técnico nacional de la Dirección de Inversiones Económico Sociales (DIES) y del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), con el apoyo del ILPES.

Pocos meses antes se había producido una crisis política de singular importancia, relacionada con los temas de la descentralización y el proceso de privatización, que llevó a la renuncia del primer gabinete presidido por Roberto Dañino y a la designación de un segundo gabinete, presidido por Luis Solari.

El gabinete Dañino impulsaba la venta de los activos de diversas empresas públicas, entre ellas los de las empresas de energía Egasa y Egesur, ubicadas en Arequipa y Tacna. Los representantes y luego el conjunto de la población de Arequipa, segunda ciudad del país, sentían que se les estaba expropiando un bien que ellos habían construido regionalmente.

El alcalde de la ciudad, Juan Manuel Guillen, formuló un recurso de amparo al Poder Judicial, reclamando que en el proceso entre 1980-90, habían pasado a propiedad de la región parte de las acciones de la empresa, y que no procedía, por tanto, la privatización realizada por el Gobierno Nacional.

En un marco de desencuentros y tensiones, la población desconoció lo que hacía el Gobierno Nacional, y éste declaró el estado de emergencia con control militar. Rápidamente las otras ciudades del sur del país, manifestaron su solidaridad con Arequipa y se anunciaba una escalada de crisis política e institucional que podía afectar la gobernabilidad nacional.

El gobierno y los representantes de la ciudad llegaron a un acuerdo que recuperaría la paz social y los cauces institucionales, dejando en manos del Poder Judicial resolver el recurso de amparo, y por tanto, el destino de esa privatización.

El gabinete Dañino renunció, y se designó un nuevo gabinete. Se anunció posteriormente que el Gobierno realizaba un viraje en su política de privatización, suspendiendo la venta de activos para dar prioridad a las concesiones, y dejando que sean los gobiernos regionales —que se iban a elegir a fin de año—, los que decidieran la suerte de los activos públicos que les correspondían.

En estas condiciones generales se promulga la Ley de Bases de la Descentralización, la que constituía, luego de la Reforma Constitucional, el inicio de una reforma institucional de la relación del Gobierno Nacional con las sociedades regionales y locales.

La crisis del gabinete, y la formación de uno nuevo, en el que primaba otra concepción del proceso de la descentralización, afectó la formulación final de la ley de bases, la que avanza pero se queda a mitad de camino. La Ley de Bases debía ser, fundamentalmente, una ley de condiciones de representación y organización, de distribución de competencias, diferenciadas entre las exclusivas, concurrentes y delegadas entre los niveles de gobierno, y de las características de un nuevo pacto fiscal en relación a los recursos públicos. Avanza en estos temas, pero se queda a mitad de camino. Básicamente establece las competencias exclusivas de los niveles de gobierno nacional, regional y local. Pero no culmina el diseño institucional, y tampoco se entrelaza con el desarrollo territorial.

De ahí que pese a los avances, el proceso de la reforma queda todavía sujeto a la incertidumbre y la improvisación.

El equipo técnico de la STD fue dispersado, pese a que sus propuestas, como la de Estrategia de Desarrollo Territorial, pasan a ser asumidas crecientemente como acuerdos nacionales necesarios por diversos sectores, y como materia que debía entrelazarse con la reforma institucional para que esta misma pudiera tener resultados positivos.

Las disyuntivas existentes para la reforma descentralista —más allá de la convocatoria a los procesos electorales— no son resueltas del todo. Por ello es necesario hacer un somero recuento de los elementos principales en cada una de ellas.

Los elementos más resaltantes —aprobados en la Ley de Bases de la descentralización, con sus avances y limitaciones, en la perspectiva indicada y las disyuntivas planteadas—, son las que a continuación se indican.

**Cuadro 1**  
**DISYUNTIVAS EN LA REFORMA**

<b>Alternativas básicas</b>	<b>Descentralización con autonomías</b>	<b>Improvisación neo centralista</b>	<b>Sesgo federalista</b>
Competencias	Establecer las exclusivas de cada nivel y una ley que distribuya las compartidas y delegadas con sus respectivos recursos, y en función de las autonomías de cada nivel	Recentralizar la administración sectorial en el gobierno nacional, y dejar imprecisa la distribución de rentas y competencias al resultado de la imprevisión	Plantear un Gobierno nacional sólo normativo, y el traspaso de la capacidad ejecutiva a las regiones
Recursos	Nuevo Pacto Fiscal, con presupuestos propios, con participación en ingresos públicos, transferencias con indicadores de desempeño, y descentralización del sistema de inversión pública con presupuestos participativos	Fondos centralizados que distribuyen optativamente a regiones, y reforzamiento del sistema centralizado de inversión pública nacional	Capacidad tributaria, propiedad de las regiones de activos empresariales de empresas nacionales y de los recursos naturales, y facultad de endeudamiento internacional
Desarrollo territorial	Descentralización en niveles de gobierno con sinergias competitivas articuladas en desarrollo territorial macro regional	Impulso a las economías regionales como condición previa a los niveles de gobierno descentralizado	Autarquía político institucional para desarrollo territorial
Transferencia	Gradual, en convenios de coparticipación y refuerzo de autonomías	Gradual, en convenios de subordinación e intervención en competencias	Inmediata

**Fuente:** Elaborado por el autor.

## **1. Regula la descentralización y los tres niveles de gobierno**

La ley regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Asimismo define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

Se propone para ello establecer la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regular la conformación de las regiones y municipalidades; fijar las competencias de los tres niveles de gobierno y determinar los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y regular las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

## **2. Asume las autonomías de gobierno en el Estado**

La ley define la autonomía de gobierno como el derecho y la capacidad efectiva en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

Señala sus dimensiones política, administrativa y económica.

- Autonomía política es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno, y desarrollar las funciones que le son inherentes.

- Autonomía administrativa es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
- Autonomía económica es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

### **3. Estrategia de distribución de competencias**

La Ley define una estrategia precisa al respecto al precisar los tipos de competencias:

- Competencias exclusivas: son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.
- Competencias compartidas: son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.
- Competencias delegables: son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.

La ley señala los criterios para la asignación y transferencia de competencias.

Las competencias de cada nivel de gobierno, nacional, regional y local, se rigen por la Constitución y la presente Ley Orgánica.

La asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente bajo los siguientes criterios:

- a) Criterio de subsidiaridad: El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.
- b) Criterio de selectividad y proporcionalidad: La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local.
- c) Criterio de provisión: Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.
- d) Criterio de concurrencia: En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades, nacional, regional y local, que trasciende el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función; y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escala.



Precisa que la solución de conflictos de competencia que se generen entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales o los gobiernos locales, y entre éstos últimos en forma indistinta, se resuelven ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo a su Ley Orgánica.

#### **4. La distribución de competencias**

La ley precisa las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, pero no las concurrentes y las delegadas. Debió haberse enviado una ley complementaria, que permitiera hacer un balance global, y no leyes para cada nivel, señalando erróneamente que las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan mediante las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, de gobiernos regionales y de municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones.

Además, en las competencias exclusivas, si bien precisa algunos asuntos claves en otros es ambigua, imprecisa y ausente. Es lo que ocurre, sobre todo, con temas de índole territorial, como la propiedad de recursos naturales, de los activos de empresas localizadas en las regiones, y con la gestión del agua y de las infraestructuras macro regionales.

Es así que contiene el siguiente listado de las competencias exclusivas del gobierno nacional:

- a) Diseño de políticas nacionales y sectoriales.
- b) Defensa, Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas.
- c) Relaciones Exteriores.
- d) Orden Interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos.
- e) Justicia.
- f) Moneda, Banca y Seguros.
- g) Tributación y endeudamiento público nacional.
- h) Régimen de comercio y aranceles.
- i) Regulación y gestión de la marina mercante y la aviación comercial.
- j) Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad.
- k) Regulación y gestión de la Infraestructura pública de carácter y alcance nacional.
- l) Otras que señale la ley, conforme a la Constitución Política del Estado.

#### **5. La descentralización fiscal**

La ley establece criterios específicos para la descentralización fiscal. En ellos se ponen adecuados marcos para la política de endeudamiento, pero se constriñen los procesos de transferencias, los que quedan sujetos a tutela central más que a indicadores en el desempeño con autonomías, lo que afecta especialmente al financiamiento del nivel regional de gobierno.

Los principios formulados son:

- a) Competencias claramente definidas: Se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.
- b) Transparencia y predictibilidad: Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales.

- c) Neutralidad en la transferencia de los recursos: Se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales con efectos fiscales neutros, es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.
- d) Endeudamiento público externo: Es competencia exclusiva del gobierno nacional y debe concordar con el límite del endeudamiento del sector público y las reglas de transparencia y prudencia fiscal que señala la ley. Los gobiernos regionales y locales sólo pueden asumir endeudamiento público externo, emitir bonos y titularizar cuentas, con el aval o garantía del Estado.
- e) Responsabilidad fiscal: Se debe establecer reglas fiscales que incluyan reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización. El gobierno nacional no podrá reconocer deudas contraídas por los gobiernos subnacionales.

## 6. Planes y presupuestos

Existe en toda la ley una positiva preocupación por recuperar sistemas de planeamiento y que éstos dialoguen con los procesos presupuestarios. En Perú ha existido un divorcio entre ellos.<sup>3</sup>

Se norma la existencia de Planes de desarrollo. Señala que el Poder Ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y los planes de desarrollo de nivel regional y local, que garanticen la estabilidad macro económica. La planificación y promoción del desarrollo la orienta a propender y optimizar las inversiones con iniciativa privada, la inversión pública con participación de la comunidad y la competitividad a todo nivel.

Remarca el carácter territorial de los planes y presupuestos participativos, los que expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional.

Establece el carácter del presupuesto nacional como descentralizado y participativo. Indica que se formula y aprueba conforme a la Constitución y las normas presupuestarias vigentes, distinguiendo los tres niveles de gobierno. Los gobiernos regionales y locales aprueban su presupuesto de acuerdo a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y demás normatividad correspondiente. El Ministerio de Economía y Finanzas dictará en forma anual las directivas que regulan la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos, respetando las competencias de cada nivel de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, que se desarrollará y descentralizará progresivamente en el ámbito regional y local.

Para los presupuestos regionales y locales establece:

- Los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los mismos que se formulan y ejecutan conforme a Ley, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados.
- Los presupuestos de inversión se elaboran y ejecutan en función a los planes de desarrollo y programas de inversiones debidamente concertados conforme a lo previsto en esta Ley, sujetándose a las normas técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

---

<sup>3</sup> Mostajo Guardia Rossana (2002).

- Los presupuestos operativos se financian con los ingresos propios, y complementariamente con los recursos transferidos dentro de los límites establecidos en la ley.

## 7. Financiamiento de las regiones

En este tema es donde la ley no logra establecer un adecuado sistema de financiamiento de los gobiernos regionales, los que si bien tienen presupuesto propio, básicamente de ingresos propios y canon, quedan sujetos a las eventualidades de recursos de las privatizaciones y concesiones, a partidas del presupuesto nacional no especificadas, a imprecisa creación por el Congreso de tributos regionales —cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales— y a endeudamiento con aval del Estado.

Se instauro el Fondo de Compensación Regional (FONCOR). Sus componentes iniciales aparecen muy amplios. Se dice así que se constituye inicialmente con:

- a) Los recursos financieros correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo del respectivo Consejo Transitorio de Administración Regional, y a todos los proyectos de inversión pública de alcance regional en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, presentes en su circunscripción, conforme al principio de neutralidad y responsabilidad fiscal, con criterios de equidad y compensación considerando factores de pobreza.
- b) Los recursos provenientes del proceso de privatización y concesiones (30% de lo ingresado), a ser invertido en la localidad donde se ubica el bien privatizado.

Los recursos de los proyectos de inversión de los CTAR son diminutos, y aquellos de otros sectores están imprecisos. Queda, entonces, el FONCOR compuesto principalmente por el ingreso eventual de privatizaciones.

Junto al FONCOR se crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), destinado a promover el financiamiento y cofinanciamiento de proyectos de desarrollo compartido entre los distintos niveles de gobierno. Le corresponde el mismo porcentaje de las privatizaciones que al FONCOR pero no es un fondo descentralizado. Su administración está a cargo del Consejo Nacional de Descentralización (CND).

El CND opina favorablemente para que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) apruebe su distribución proporcional entre todos los gobiernos regionales con criterios de equidad y compensación, considerando factores de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de inversiones.

De este modo, el Gobierno Regional no cuenta con ingresos significativos y previsibles realmente a lo largo del año presupuestal, lo que genera incertidumbre y variabilidad, y estimula la improvisación en su ejercicio presupuestal.

## 8. Conducción del proceso de la reforma

La Ley de Bases de la Descentralización no fue complementada con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que precisa sobre sus competencias y formas de organización. Es importante destacar que el Consejo Nacional de Descentralización se encarga de las transferencias de competencias y recursos, y adquiere el rol de tutoría de sus etapas. Será uno de los escenarios principales para negociar las nuevas condiciones institucionales entre las sociedades regionales y locales y el Gobierno del Estado Nacional.

El Consejo Nacional de Descentralización (CND) es un organismo independiente y descentralizado, adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de pliego presupuestario, cuyo titular es el presidente de dicho Consejo.

Es y no es un ministerio, pues su presidente tiene rango y condición de Ministro de Estado. El Presidente de la República designa a su representante como presidente del CND.

Está conformado por dos representantes de la presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales provinciales y un representante de los gobiernos locales distritales. Todos los miembros del CND son acreditados por sus respectivas entidades y son designados por resolución suprema para un período de cuatro años. Transitoriamente, para la primera designación de los miembros del CND, los representantes del Poder Ejecutivo serán designados por dos, tres y cuatro años, respectivamente.

De esta forma, el CND es un organismo al que se le otorga el más alto rango ministerial y con representantes del Presidente de la República, y tiene titularidad presupuestal.

Pero la debilidad institucional —al no existir delimitadas competencias, funciones y rentas, entre los tres niveles de gobierno— lo ubica a contrafuertes de grandes tensiones entre la tutoría que reemplaza a los niveles de gobierno descentralizado, el espacio de negociación para el conflicto social regional, y la administración de la coyuntura sin condiciones efectivas para hacerlo.

Serán estas tensiones las que lo marcaran en el ejercicio de sus funciones, sobre las que la Ley de Bases señala que tiene autonomía técnica, administrativa y económica, y que establece como las siguientes:

- a) Conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, con arreglo a la presente Ley.
- b) Capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal.
- c) Coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local.
- d) Canalizar y apoyar la cooperación técnica nacional e internacional.
- e) Coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada.
- f) Brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del Gobierno Nacional.
- g) Desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización.
- h) Promover la integración regional y su fortalecimiento.

## **9. Etapas de la reforma gradual y progresiva**

Entre las precariedades de la institucionalidad diseñada y las presiones de la territorialidad emergentes en sus rearticulaciones, el CDN deberá desarrollar sus funciones en las etapas establecidas para la reforma en la propia ley.

El CND, con representación mayoritaria del gobierno nacional y presencia de los otros niveles de gobierno, es responsable directo de todas las acciones y transferencias señaladas en cada una de las etapas del proceso, para cuyo efecto hace las evaluaciones correspondientes y coordina su ejecución con los respectivos sectores del Poder Ejecutivo.

Quizás la función que termine dominando sea la de constituir el gran escenario de negociación de una norma general pendiente para distribuir competencias y rentas, y reformular las propias etapas consignadas en la ley, punto de partida para ejecutar el conjunto de la reforma.

**a) Etapa Preparatoria: Debate y aprobación de leyes**

Esta etapa se inició en junio de 2002 y debe comprender —por cuenta del Congreso de la República— el debate y aprobación de las siguientes leyes:

- i) Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- ii) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (aprobada)
- iii) Nueva Ley Orgánica de Municipalidades (aprobada)
- iv) Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial
- v) Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones

El Poder Ejecutivo se encargará de lo siguiente:

- i) Realización de la operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto, en materia de gastos de inversión
- ii) Inventario, registro y valorización de los activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administración Regional, a efectos de su transferencia a los futuros gobiernos regionales
- iii) Desactivación del Ministerio de la Presidencia (desactivado)
- iv) Elaboración del Plan de Transferencia de los proyectos de inversión pública de alcance regional hacia los gobiernos regionales
- v) Plan de Capacitación a nivel regional y municipal
- vi) Promoción y difusión de ventajas e incentivos especiales para la integración regional y consolidación del proceso de regionalización; y,
- vii) Fortalecimiento de los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local: Presupuesto, Personal, Tesorería, Contabilidad, Crédito, Contrataciones y Adquisiciones, e Inversión Pública.

**b) Primera Etapa: Instalación y organización de los gobiernos regionales y locales**

- i) Transferencia y recepción de activos y pasivos de los CTARS a los gobiernos regionales
- ii) Transferencia y recepción de programas y proyectos
- iii) Continuación del Plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal
- iv) Apoyo y asistencia técnico-administrativa que requieran los gobiernos regionales y locales.

**c) Segunda Etapa: Consolidación del proceso de regionalización**

- i) Promoción y apoyo para la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referendo
- ii) Difusión amplia de propuestas y alternativas de regiones macro, así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional
- iii) Formulación de un plan de regionalización y de inversión descentralizada, que será aprobado por ley.

**d) Tercera Etapa: Transferencia y recepción de competencias sectoriales**

En esta etapa se hará la transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales,

circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda.

#### **e) Cuarta Etapa: Transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud**

En esta etapa se hará la transferencia de las funciones y servicios en materia de educación y salud, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda.

### **E. Reforma constitucional, cambio de régimen político y desarrollo territorial**

La recuperación de la democracia en el año 2000 obligaba al cambio de régimen político, y requería asumir la transición en los ejes territoriales del desarrollo que hemos comentado anteriormente. Desde el primer momento estuvieron planteadas, por tanto, la reforma constitucional y el desarrollo territorial. Son los grandes temas que atraviesan el Acuerdo Nacional suscrito entre todas las fuerzas democráticas el año 2002, como garantía del tránsito a este nuevo régimen político institucional. Son los pilares con los cuales construir una nueva institucionalidad.

Existían asuntos formales importantes, que en todo debate constitucional son también materias de contenido. Luego de discutirse si debía reformarse sólo una parte o toda la Constitución, se acordó —en consenso— que se iba a una nueva Carta Magna. Han existido discrepancias sobre la vía para la reforma, si debía hacerla el Congreso elegido, o convocarse a una Asamblea Constituyente, votando por mayoría por el Congreso como la primera opción. Se debate todavía cuál trato debe darse a la Constitución de 1993, que se aboga, y a la de 1979, que se reconoce como fundamental, en la aprobación de lo que viene a ser la reforma integral para adoptar una nueva Constitución.

Existe una convicción generalizada que la nueva Constitución debe normar el cambio de régimen político, para superar la autocracia y afirmar la democracia. El Congreso Nacional está debatiendo, como tema central, la reconsideración del régimen democrático. En torno a los temas de esta reconsideración del régimen democrático, es que están los temas centrales del debate que viene llevando a cabo el Congreso Nacional.

Señalamos que el primer acuerdo sobre la reforma articula el capítulo sobre descentralización, modificando el título respectivo de la de 1993, que se incorporará a la nueva. Posteriormente, la respectiva comisión de constitución ha presentado el Proyecto de Ley de Reforma Integral de la Constitución. El Congreso está abocado a este debate y se anuncia que culminará en los primeros meses del año 2003, luego de lo cual la reforma integral será sometida a referendo.

Los principales asuntos debatidos en torno a esta propuesta y que tienen relación con la descentralización evidencian que la tensión entre unitarismo y territorialidad no está resuelta todavía. Están abiertos al debate. Tendrán mucha importancia en su resolución la dinámica de la reforma estatal que va a iniciarse con la legitimidad de nuevas autoridades locales y regionales elegidas. Pero también será de gran importancia las opciones estratégicas y las dinámicas de conglomerados macro-regionales en el proceso de rearticulación de los diversos territorios emergentes en el Perú.

Sobre este asunto, los temas que más sobresalen del debate constitucional pueden ser resumidos en los temas de la siguiente agenda.

**a) Sociedad de Derechos**

El proyecto parte de la primacía de la persona humana y sus derechos civiles, los económicos, sociales, culturales, y los políticos. Reconoce diversos derechos territoriales a comunidades locales, grupos étnicos y niveles de gobierno.

**b) Estado Unitario**

El proyecto de Constitución define el Perú como un Estado soberano, independiente, unitario e indivisible, cuya realidad social es pluricultural y pluriétnica. Norma, por tanto, una comunidad jurídica de derechos, los que amplía como derechos civiles, sociales–económicos, culturales y políticos.

**c) Estado Republicano y sistema de gobierno**

El proyecto organiza el Estado bajo la forma republicana representativa, a la que incorpora la participación directa y social de los ciudadanos. El sistema de gobierno lo basa en los principios de separación de poderes, la representación, el pluralismo político y la descentralización.

**d) Descentralización: ¿forma de Estado o política de gobierno?**

El Proyecto, si bien acaba con el régimen hipercentralista del presidencialismo autocrático, modifica en forma sustantiva la concepción de la Constitución de 1979. En ésta se definía en el Art. 79 los rasgos de la República y luego que el gobierno era al mismo tiempo unitario, representativo y descentralizado. De esta forma, la descentralización tenía carácter de un atributo de la forma del Estado. En el proyecto en discusión se define esta vez al Perú como un Estado unitario, soberano e independiente, organizado con la forma de república representativa, y la descentralización, asumida como “política del Estado” (Art. 242). De esta manera, la descentralización se la recupera pero reduciendo sus alcances, pues prima el carácter “unitario”, como atributo general del Estado, y la descentralización se plantea sólo como una política de gobierno.

**e) Estado subsidiario y promotor en el régimen económico**

El proyecto redefine el papel del Estado en una economía social de mercado, señalando que le compete roles subsidiarios pero también roles promotores del desarrollo humano y la justicia social. Afirma la prioridad nacional en la promoción del régimen agrario.

**f) Semi-presidencialismo**

El proyecto asume la propuesta de un régimen político de semi-presidencialismo, o presidencialismo atenuado, con un presidente elegido por los ciudadanos, con importantes contrapesos de los otros poderes nacionales, y con niveles de gobierno regionales y municipales que distribuyen el poder en el territorio. El contrapeso más importante es el Congreso. Establece un sistema parlamentario bicameral. El Senado revisa las leyes y ratifica autoridades de organismos estatales. Los Diputados son la cámara política, de origen de las leyes y control político del Poder Ejecutivo (interpelaciones, censuras, confianzas). El proyecto de Constitución amplía las facultades del Congreso, formado por la reunión de las dos Cámaras, el que atiende el Presupuesto y la designación de los titulares en el Tribunal Constitucional, la Contraloría y la Defensoría.

**g) Sistema electoral no definido y alejamiento de territorialidad**

A diferencia de otras constituciones del Perú, el proyecto no asume un sistema electoral, dejando así la primacía que ha tenido el sistema proporcional en el Perú, y abriendo las posibilidades de un sistema uni o binominal. Lo que sí establece es que el Senado se elige por Distrito Único Nacional, con lo cual se deja de lado lo establecido en la Constitución de 1979 de un Senado compuesto territorialmente por las Regiones.

**h) Predominio del unitarismo**

En el proyecto constitucional es evidente que en la tensión de régimen político entre unitarismo y descentralismo, ha primando el unitarismo. Se plantea así el carácter de funcionarios

públicos a los Alcaldes, pero no a los presidentes de regiones, ni a los cuerpos elegidos de ambos niveles. Se indica la unidad de dirección de la administración pública, a la que se supeditan las formas de descentralización y desconcentración.

**i) Los pueblos originarios, derechos territoriales sin derechos políticos**

El Proyecto contiene un capítulo especial dedicado a los derechos de los pueblos originarios. Los derechos de naturaleza colectiva que reconoce son sobre todo de identidad étnica- cultural y territoriales: propiedad de la tierra ancestral, participación en explotación de recursos naturales, propiedad intelectual sobre sus conocimientos en el manejo de recursos naturales. En relación a los derechos políticos, en otro capítulo señala su inclusión en las listas de candidatos a cargos públicos electivos, pero no señala alguna forma de representación en el Estado, sino sólo para la consulta previa sobre actos legales y administrativos que afecten sus derechos.



## **II. La territorialidad de la reforma institucional**

---

### **A. Organización del territorio, centralismo y pobreza estructural**

A fines del siglo XX la organización del territorio en el Perú, con el centro metropolitano de Lima como su núcleo macrocefálico, comprendía tres ejes centrales: el eje costero, el eje central minero y el eje sur lanero y minero. La política de industrialización sustitutiva, había incorporado en estos ejes diversas actividades industriales.

Pueden agregarse dos ejes más, propios de las últimas décadas. El eje cocalero, influenciado por la industria ilegal del narcotráfico en la ceja de selva —sobre todo central— y el eje transversal del norte, dinamizado en torno a la ruta que sigue el oleoducto Nor-Peruano y el creciente comercio entre la costa norte y la selva norte.

El hipercentralismo ha agudizado la concentración de actividades y recursos en un espacio reducido del país, en el cual no existen recursos naturales, y habita un tercio de la población con tendencia a incrementarse, afectando drásticamente al resto de las áreas territoriales.

En 1980 Lima concentraba el 68% de los servicios comerciales, crediticios y financieros, mientras que en 1994 la concentración se elevó a 90%, lo que continuaba en 1996, y debe haberse agudizado a la fecha. En el siguiente cuadro puede apreciarse los indicadores que muestran nítidamente estos efectos del hipercentralismo.

**Cuadro 2**  
**PERÚ: INDICADORES DEL CENTRALISMO, 1996**

Rubro	(en porcentaje)	
	Lima-Callao	Resto del país
Población	31	69
Producto Bruto Interno	55	45
PIB Industrial	75	25
Inversión Privada	80	20
Establecimientos Industriales	85	15
Servicios (comerciales, crediticios y financieros)	90	10
Generación Impuestos	85	15
Recaudación Fiscal	96	4
Capacidad de Consumo	50	50

**Fuente:** INEI, 1996.(en Dammert, 1999)

El centralismo no es sinónimo de concentración de riqueza en un territorio sino en un sistema de poder. De ahí que al mismo tiempo que crece el centralismo, se intensifica la pobreza en la capital de la República y las zonas urbanas.

Recientes estudios<sup>4</sup> han demostrado la condiciones estructurales de la pobreza en el país, y como se distribuye desigualmente en el territorio, tanto en las zonas urbanas —donde crecen más los “nuevos pobres”—, como en las áreas rurales, donde se concentran la mayoría de pobres extremos. La tendencia es a la reproducción constante de esta pobreza estructural en su volumen y en su desigual distribución territorial.

Los niveles de pobreza siguen siendo muy altos en las áreas rurales en donde casi siete de cada diez pobladores, mayoritariamente de la Sierra y de la Selva, se encuentra en situación de pobreza. El déficit de recursos de los hogares, medido por la distancia que los separa de la línea de la pobreza es tres veces mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Del mismo modo, la severidad de la pobreza es más importante en las áreas rurales que en las urbanas.

**Cuadro 3**  
**LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ, 1997 Y 2000**

Número de pobres	Incidencia de la pobreza (%)		Variación % incidencia de la pobreza 1997/2000	Variación número de pobres 1997/2000	Variación % número de pobres 1997/2000	% pobres por regiones 2000	Estructura “nuevos pobres” (%)
	1997	2000					
Costa urbana <sup>a</sup>	27.7	36.1	30	455 291	38	13	21
Costa rural	51.8	50.7	-2	27 595	4	5	1
Sierra urbana	38.3	33.1	-14	-130 371	-11	9	-6
Sierra rural	72.5	73.3	1	109 997	3	34	5
Selva urbana	37.0	37.8	2	69 714	13	5	3
Selva rural	55.7	73.2	31	412 223	44	11	19
Lima metrop.	25.4	38.9	53	1 183 735	68	23	56
Área rural	66.3	70.0	6	549 815	10	50	26
Área urbana	29.7	36.9	24	1 578 368	34	50	74
Costa	28.9	39.1	35	1 666 621	46	42	78
Sierra	60.4	59.0	-2	-20 374	0	43	-1
Selva	47.1	56.9	21	481 937	33	15	23
<b>Total</b>	<b>42.7</b>	<b>48.4</b>	<b>13</b>	<b>2 128 185</b>	<b>20</b>	<b>100 <sup>b</sup></b>	<b>100 <sup>b</sup></b>

**Fuente:** Herrera, Javier, 2001.

<sup>a</sup> No incluye a Lima Metropolitana; <sup>b</sup> El 100% incluye sólo Costa, Sierra y Selva.

Entre el año 1997 y el año 2000, la incidencia de la pobreza aumentó en casi 6 puntos porcentuales al pasar de 42.7% a 48.4%. El número de pobres se incrementó en más de dos

<sup>4</sup> Herrera, Javier (2001)

millones de personas mientras la población total aumentó en un millón quinientos, lo cual representa un suplemento de 20% de nuevos pobres.

La pobreza en las ciudades fue la que más aumentó entre 1997 y 2000, tanto en términos absolutos como relativos. Alrededor de tres cuartas partes del incremento de la pobreza se concentró en las ciudades del Perú en donde los hogares han sufrido una rápida y drástica disminución de sus niveles de gasto. El 25% restante del incremento proviene esencialmente de las áreas rurales localizadas en la Selva.

La extensión de la pobreza ha generado la inédita situación de que la mitad de los pobres se encuentran actualmente en las ciudades. En la capital se registra un salto espectacular en la pobreza, superando incluso en proporción de pobres a las ciudades de la Sierra. En el año 2000, prácticamente cuatro de cada diez limeños de nacimiento, o de adopción, eran pobres. En los últimos 4 años la pobreza se “urbanizó”.

En cuanto a la “pobreza extrema”, se mantiene su característica central que es la de estar concentrada mayoritariamente en las áreas rurales en donde viven un poco más de 8 de cada diez pobres extremos. Entre los años 1997 y 1999 ella se mantuvo en alrededor de 18% y parece haberse reducido a 15% de la población total. En el año 2000 esto significó una disminución de 537 000 personas en tal situación. Sin embargo, no en todos los lugares descendió la pobreza extrema; en la Selva se ha mantenido casi en el mismo nivel (22.2% a 23.4%).

**Cuadro 4**  
**EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA**

Dominio de pobres	Tasa de incidencia de la pobreza extrema (%)		% Variación en el número de pobres extremos 1997/2000	Variación en número de pobres extremos 1997-2000 (miles)	Pobres extremos por regiones 2000 (%)
	1997	2000			
<b>Total</b>	<b>18.2</b>	<b>15.0</b>	<b>-12.1</b>	<b>-537.3</b>	<b>100</b>
<b>Area</b>					
Urbana	5.3	4.1	-17.3	-144.5	17.6
Rural	41.5	35.6	-10.9	-392.9	82.4
<b>Región natural</b>					
Costa	4.8	4.5	1.1	6.7	15.5
Sierra	35.4	27.5	-20.7	-654.3	64.0
Selva	22.2	23.4	16.0	110.4	20.5

Fuente: Herrera, Javier, 2001.

## B. Aspectos institucionales y territoriales

Los cambios que se están produciendo en esta organización del territorio con alto centralismo y pobreza estructural, tienen que ver con procesos de la globalización, y deben ser tomados en cuenta para los desafíos de la compleja transición descentralista que hemos mencionado.

Existen supuestos respecto del proceso de las políticas diseñadas para la reforma descentralista. Uno de los más importantes, y pocas veces explicitado, es el referido a lo territorial. Esta no explicitación ha acentuado el divorcio entre los aspectos institucionales y territoriales de la descentralización.

En el Perú la experiencia de la reforma descentralista en los años 1980 a 1992 fue acompañada de un amplio debate sobre aspectos territoriales. El tema principal era —es bueno señalarlo— de las demarcaciones y de los correspondientes elementos de organización territorial.

Una corriente, liderada por el geógrafo Javier Pulgar Vidal,<sup>5</sup> planteaba una óptica ecorregional, formulando que los grandes espacios regionales integraran diversos pisos ecológicos de costa, sierra y amazonía, se autoabastecieran de los principales productos, y gestionaran los circuitos básicos de los procesos económicos. Otra corriente, liderada por el General Mercado Jarrín,<sup>6</sup> sustentaba una visión geopolítica, que ordenaba el territorio y sus potencialidades en función de núcleos de cohesión y sus áreas de expansión. Otra formulación, liderada por el Instituto Nacional de Planificación,<sup>7</sup> planteaba una visión funcional-administrativa, articulando polos de desarrollo económico industrial con los núcleos urbanos y de capacidades de gestión.

El resultado de estos debates, fue que la reforma de los ochenta se hizo en una singular combinación de estas diversas ópticas, formándose nuevas regiones en reemplazo de los departamentos, incluyendo en este redimensionamiento referendos explícitos de algunas poblaciones. Pero estas nuevas regiones fueron discrecionalmente edificadas sobre supuestos territoriales que las unían. Las limitaciones de dicho proceso y la propia dinámica de los territorios, los ha puesto más tarde en evidencia y constituyen una de las tensiones cruciales del actual proceso de reforma descentralista.

Los temas de esta problemática no resuelta son los siguientes:

#### **a) Del centro a la periferia y las nuevas dinámicas multicéntricas**

Un supuesto subyacente era que la descentralización partía de un sistema dado, en el cual se distribuían recursos y competencias en la relación entre el centro y la periferia.

En cierta medida, correspondía a la dinámica de articulación de los ejes construidos a lo largo del siglo XX, que tenían al área de Lima capital como su núcleo articulador. Incluso la propuesta de descentralizar a partir de los polos de desarrollo industrial en las ciudades intermedias, construyendo unidades regionales más amplias o superiores a los antiguos departamentos administrativos, suponía reformular las relaciones sobre la base del mismo sistema de ejes construidos.

La dinámica territorial, ya desde los años ochenta, cuando se trataba de organizar la reforma, tenía otras características. La construcción social del territorio empezaba a darse al influjo de varios centros y a organizar progresivamente espacios macro-regionales. En los años del Presidencialismo Autocrático, esta dinámica se acentúa en el marco de la sustancial desindustrialización de lo poco avanzado en las regiones, del empobrecimiento de las ciudades intermedias, y al influjo de los procesos continentales que la apertura comercial impulsó ante la globalización. Paradójicamente, la relocalización de las inversiones primario exportadoras, sobre todo mineras, se integra a esta nueva dinámica.

Una de las más serias limitaciones de ese proceso de reforma fue justamente no haber apreciado esta transición territorial, la que luego se ha hecho no solo evidente sino definitiva.

#### **b) El Estado Nacional y los territorios estratégicos**

Otro supuesto era que la dinámica de los espacios se realizaba en el marco del Estado Nacional, si bien con las influencias reconocidas de las condiciones externas del continente y el mundo.

La transición territorial ha hecho más evidente, coincidiendo con la globalización y la integración continental, la reformulación de las dimensiones y funciones del Estado Nación. Se han acentuado dinámicas propias de territorios construidos socialmente que no se encuadran sólo en los

---

<sup>5</sup> Pulgar Vidal, Javier, (1979).

<sup>6</sup> Mercado Jarrín, Edgardo, (2001).

<sup>7</sup> INP, (1980, 1984, 1986).

marcos de la administración pública institucional. Es lo que ocurre con diversas áreas que establecen sus propias dinámicas con el mercado mundial, generando nuevas dinámicas regionales territoriales, en el sur, norte y centro del país. También otras adquieren casi la forma de enclaves, en especial en actividades ligadas a la explotación de recursos naturales. Y acontecen estas dinámicas en las zonas en que las articulaciones viales, de comercio y productivas, van más allá de las fronteras de los países y forman mega regiones en el continente.

El desarrollo territorial en estas condiciones, plantea nuevos desafíos para la institucionalidad, que muchas veces no son considerados en forma explícita en las reformas descentralistas.

### **c) La gestión sectorial del territorio**

Al asumirse que la relación básica era de un Estado/Sociedad viva y su dinámica era con una naturaleza-objeto, el desarrollo territorial era formulado en función de una gestión sectorializada. La categorización de funciones, requeridas para el cuerpo social, era lo que diseñaba la gestión en sectores institucionales.

No se apreciaba la relación básica de intercambios entre la sociedad y la naturaleza, y no se asumía la dimensión territorial como una construcción social en una geografía dinámica.

La cercanía de la humanidad a la conciencia de una autodestrucción ambiental global, revaloriza la naturaleza, y plantea en nuevos términos el desarrollo del territorio. Esto reformula muchos supuestos pues redescubre para nuestros países nuevos roles en la dinámica global y da nuevas dimensiones a sus recursos y capitales naturales.

La descentralización empieza a plantearse, de esta forma, el sentido, también, de un reencuentro con la dimensión ambiental de sus propios territorios, históricamente gestionados desde una construcción cultural.

### **d) El desarrollo territorial a partir de las zonas más vulnerables (rurales, pobres, lejanas, etc.), y la equidad en la relación entre territorio y poder**

Uno de los reclamos y objetivos esenciales de la descentralización ha sido siempre la equidad territorial. En función de ello, se plantearon diversos procedimientos a fin de lograr un desarrollo equilibrado en el conjunto del Estado Nación.

La búsqueda de la equidad se orientó en función de evitar que se reprodujera en otras zonas la relación centralista que dominaba en el área privilegiada con el resto del país. En países como el Perú, donde Lima tuvo desde la colonia un singular papel del tipo centralista, esto fue más acentuado, privilegiándose una forma de relación centro-periferia. Con la sustitución de importaciones se planteó el esquema de polos de desarrollo industrial en ciudades intermedias, lo que no logró afirmarse, y cuyo fracaso acentuó más bien las disparidades regionales.

Han sido varios los sectores vulnerables en los cuales se buscaba acentuar el peso del desarrollo para lograr una transformación hacia la equidad que no repitiera las formas anteriores centro-periferia. Es así que se plantearon como sectores-objetivo las zonas rurales, las microregiones, la pobreza focalizada, a partir de los cuales se planteaba esquemas de desarrollo territorial.

Luego de varios años el resultado de estas formulaciones y programas, fue que no redujeron el nivel de centralismo ni lograron significativos avances en el desarrollo de sus localidades.

El tema subyacente es que para lograr la equidad territorial, se requiere una redistribución del poder entre núcleos de población, especialmente urbano y de aglomeraciones regionales, que puedan controlarse entre sí por disponer de condiciones efectivas para el ejercicio de niveles básicos de poder.



### **III. Zonas eco productivas y cambios en la dinámica territorial**

---

El Perú con su compleja y difícil geografía tiene una desigual distribución de sus recursos y capital naturales, lo que es presentado en el estudio para la Estrategia de Desarrollo Territorial.<sup>8</sup> Esto es fundamental apreciarlo, ya que las potencialidades de las aglomeraciones territoriales desbordan largamente las demarcaciones departamentales en que se sustenta el proceso de regionalización.

#### **A. Zonas eco productivas**

Las principales áreas con potencialidades productivas de recursos naturales son las que se detallan a continuación.

##### **1. Área de Tumbes-Piura-Lambayeque y Costa de La Libertad: Agrícola-Pesquera-Hidrocarburífera**

En esta área se encuentran ubicadas las mejores tierras de cultivos de la costa, con riego regulado permanente, un clima adecuado para la producción todo el año. Posee un millón y medio de hectáreas. bajo riego regulado, cuya elevación de productividad permitiría la transformación agroexportadora de la costa. Se puede todavía ampliar la frontera agrícola con los proyectos hídricos en curso.

---

<sup>8</sup> Estrategia de Desarrollo Territorial, DIES-INADE, 2002.

Es el área de la convergencia de las corrientes fría y cálida del mar, lo que constituye una inmensa riqueza hidrobiológica, la que se ha reducido a la explotación para fabricar harina de pescado pero que puede transformarse en un futuro en una industria de conservas, congelado y seco salado, mejorando sus métodos de pesca e incursionando en la acuicultura. El mar ofrece condiciones únicas en lo referente a productividad, a biodiversidad y a la importancia económica. La diversidad de especies es muy alta en lo referente a mamíferos (2 especies de lobos marinos y unas 30 de cetáceos), aves, peces (cerca de 800 especies) e invertebrados (crustáceos, moluscos, equinodermos, etc.), con numerosas especies endémicas aún poco conocidas. Cerca de 60 especies son ampliamente aprovechadas para la industria y la alimentación humana, y miles de familias dependen del aprovechamiento de los recursos marinos

Presenta un importante potencial de recursos de hidrocarburos (líquidos y gas), por lo que debe continuarse la exploración, la explotación secundaria y el desarrollo de nuevos pozos en el noroeste y en el zócalo continental. Por la importancia del punto final del Oleoducto Nor-Peruano, de la planta de la refinería de Talara y el puerto de Bayovar con sus fosfatos, puede ser el área de una significativa industria petroquímica.

Tiene importantes unidades de conservación como el Santuario Nacional “Manglares de Tumbes”, Parque Nacional “Cerros de Amotape” y el “Coto de Caza El Angolo”. Es la Zona de vida del “Bosque Seco Ecuatorial” integrado por árboles, arbustos y herbazales temporales, que podrían ser rentabilizados y manejados por las sociedades que los habitan. Presenta como evento climático singular la ocurrencia eventual y periódica del Fenómeno de “El Niño” que se caracteriza por su abundante pluviosidad, que genera desastres naturales al no saber la sociedad convivir con este fenómeno recurrente que está tropicalizando su área, pues su presencia periódica cada vez más cercana eleva los niveles de humedad.

En cuanto al estado actual de deterioro, se aprecian problemas de salinización e hidromorfismo en las tierras de cultivo por deficiente aplicación del riego y problemas de mal drenaje en los suelos; depredación de especies marinas como la anchoveta, mala utilización de las especies para harinas y sub utilización de otras; contaminación por la explotación del petróleo y la actividad minera; proceso de desertificación del Bosque Natural y mal manejo de las unidades de conservación que deviene en deterioro de los recursos biológicos.

## **2. Área Andina De Cajamarca-La Libertad-Ancash: Aurífera-Polimetálica-Ganadera**

Destaca el importante potencial minero aurífero, que la ha convertido en la “Cordillera del Oro”, por los yacimientos ubicados en Cajamarca (Yanacocha), La Libertad y Ancash, que están en explotación y exploración y son los más grandes de América Latina.

Existen además apreciables extensiones de pastos naturales y mejorados favorecidos por el clima templado y suelos fértiles que dan base para el desarrollo de la ganadería lechera esencialmente.

Como limitación física más importante se tiene la fragilidad de la topografía que favorece la erosión de los suelos, problema motivado por su mal manejo tanto en el trabajo agrícola, como en el minero y en la construcción de la infraestructura vial.

El estado de deterioro es delicado en cuanto se aprecia contaminación que en algunas minas es muy serio debido a los procesos de lixiviación por cianuro que se aplica para la obtención del oro. Asimismo, el intenso pastoreo extensivo contribuye a aflojar el suelo e impulsar la erosión.



### **3. Área Andina Central: Agropecuaria-Polimetálica**

Esta área es una de las más importantes en desarrollo minero polimetálico, lo que sustenta su alto potencial mineralógico, desarrollado en diversas vertientes de la cordillera, que está en su parte más alta y que tiene el nudo central de Pasco como su eje vertebrador. Ello dio origen al complejo minero metalúrgico de La Oroya, que ha ido sustituyendo los minerales tratados de una producción nacional limitada por otros importados de diversos lugares del mundo. La ampliación de la actividad minera y el riguroso tratamiento ambiental en La Oroya, debiera revitalizar este polo industrial central de transformación de un recurso natural.

Las áreas cultivadas en sierra y selva alta, son una de las principales fuentes alimentarias del gran mercado de Lima, y con adecuadas vías de comunicación podrían sustituir alimentos que se importan, e incluso incorporar valor agregado para competir en el mercado mundial.

Se encuentran amplias extensiones de pastos naturales alto andinos que conforman praderas con gramíneas y leguminosas, que dan sustento a una ganadería variada de vacunos para carne, ovinos de raza, porcinos, equinos y camélidos, y partir de los cuales se han desarrollado algunas industrias incipientes de transformación.

Entre las limitaciones físicas se tiene la topografía accidentada presente en todo el sector que promueve la erosión, coadyuvada por las lluvias intensas, remoción del terreno por las actividades mineras, intenso pastoreo que elimina la cobertura vegetal y afloja el suelo.

El deterioro ambiental que afecta a los suelos, agua y aire es muy serio debido a la actividad minera desde tiempo atrás, asimismo la ocurrencia de aluviones es frecuente por la remoción de suelos por las minas y el pastoreo intenso.

### **4. Área Costanera de Ica-Arequipa-Moquegua-Tacna: Minero-Agropecuaria-Bisagra Geográfica**

Actualmente es el área con mayor concentración minera, especialmente de cobre. El descubrimiento de las reservas debajo de Toquepala y la explotación de otros yacimientos, le daría peso central a esta actividad, la que actúa en gran medida como enclave, sin articular su disponibilidad de infraestructura con el desarrollo regional.

Es una zona importante en la extensión de tierras de cultivo con posibilidades de ampliación de la frontera agrícola, que favorece una gama de cultivos en limpio y permanentes, para el consumo nacional y la exportación. El uso de aguas subterráneas y conexión de las cuencas más al sur (Tacna y Moquegua) con el lago Titicaca puede ampliar la frontera agrícola, así como los proyectos de Majes (Arequipa) y de Tambocaracocha (Ica).

Las limitaciones físicas están representadas principalmente por la escasa escorrentía que obliga a obras de regulación y derivación costosas, es decir, es una zona con tendencia a estiajes prolongados y escasa pluviosidad. No se conoce ni maneja adecuadamente las aguas subterráneas y es escasa la relación de algunos de sus ríos y valles con el lago Titicaca.

Los problemas de deterioro ambiental provienen esencialmente de la contaminación por la actividad minera aurífera, que en buena parte es aún de tipo artesanal o de tecnologías primarias; asimismo se tienen problemas serios de contaminación del aire y del suelo debido a procesos mineros metalúrgicos con tecnología sucia, que incluso llega a contaminar el mar.

## **5. Área Altoandina del Sur: Agrícola-Ganadera Camélidos**

Esta área es la más extensa en cuanto a superficie de pastizales naturales, de gramíneas esencialmente, en altitudes que superan los 4 000 metros sobre el nivel del mar, su topografía es combinada entre plana a accidentada lo que le da la apariencia de zona de grandes praderas naturales.

La ganadería que mejor se adapta en esta área es la de camélidos sudamericanos (alpacas, vicuñas y llamas), existiendo importantes proyectos de mejoramiento ganadero con fines de elevar la calidad de la fibra, ampliar sus productos finales y acceder a los mercados internacionales. La gran superficie de pastos naturales altoandinos y los camélidos sudamericanos, de los que el país posee cerca del 80% de la población mundial, ofrecen claras ventajas comparativas desde el punto de vista ecológico (adaptación, forma de pastoreo, etc.) y económico, por el alto valor de su fibra. Estas ventajas deben ser seriamente analizadas desde una visión de desarrollo sostenible y la consideración de las ventajas económicas respecto de especies introducidas como los ovinos, de los que apenas poseemos el 0.5% de la población mundial.

Es una de las zonas de producción de cultivos andinos, especialmente papa, maíz y otros tubérculos, los que debieran ser incorporados como básicos e insustituibles en la dieta alimentaria nacional. También contiene unidades mineras auríferas y polimetálicas con tendencia a incrementarse de acuerdo a las prospecciones que se vienen haciendo.

Las limitaciones físicas las constituyen, entre otras, el clima frígido muy agresivo; la baja fertilidad natural de los suelos que incide en un rendimiento pobre de las pasturas; la ocurrencia de sequías que eventualmente son prolongadas en contraposición del Fenómeno de “El Niño” en el norte, aluviones y deslizamientos motivados por lluvias intensas en la estación de verano. Los problemas de deterioro se dan principalmente por el pastoreo intensivo en las zonas más accesibles, que viene degradando los suelos en perjuicio del rendimiento de las pasturas; la contaminación del agua y suelos por la actividad minera que en muchos casos hace uso de tecnologías anticuadas; destrucción de los bosques residuales de Quinuar y Quishuar para la obtención de leña requerida como combustible.

## **6. Área de la Selva de Loreto-San Martín: Biodiversa Bosques Amazónicos-Hidrocarburos-Pesquera**

Esta área es, sin lugar a dudas, la de mayor potencial de recursos naturales. Posee yacimientos de hidrocarburos en producción con importante red de pozos exploratorios y de desarrollo que pueden confirmar nuevos yacimientos.

La más extensa área de bosques de producción de diversidad de productos extractivos (la madera es sólo uno de ellos), que además alberga una importante biodiversidad de flora y fauna. La Reserva de Pacaya – Samiría que constituye el centro del drenaje de la confluencia de los ríos Maraón y Ucayali; convirtiéndose en la fuente de recepción y abastecimiento de los recursos de pesca en todos los ríos de la selva norte.

Sus ecosistemas acuáticos albergan una muy alta diversidad de especies de mamíferos (manatí, nutrias, ronsoco), aves, reptiles (tortugas, ofidios, caimanes), anfibios, peces (unas 800 especies) y de invertebrados (crustáceos, lamelibranquios). Su importancia económica actual para la alimentación de las poblaciones humanas de la región es muy grande por el consumo masivo de productos hidrobiológicos (unas 80 000 toneladas anuales) y el potencial para la acuicultura es, también, muy promisorio (gamitana, paco, sábalo, paiche, caracol churu, etc.). Un recurso importante son los peces ornamentales (108 especies), un rubro de interés para los mercados mundiales.

Posee áreas de pastos mejorados en los márgenes de los ríos Putumayo, Amazonas, Marañón, Ucayali, Yavarí, para ganadería de vacunos de carne; área para cultivos en limpio y permanentes de tipo tropical.

Se realiza extracción de oro aluvial en los ríos de la margen izquierda del Marañón; yacimientos de recursos mineros no metálicos empleados en construcción; asentamientos nativos diversos, algunos aún primitivos, que pueden ser integrados al turismo y labores artesanales.

Las limitaciones físicas en esta área están representadas por la ocurrencia frecuente de inundaciones, cuya severidad responde a la deforestación de las riberas de los ríos, así como también a avenidas excepcionales.

El deterioro del medio ambiente se viene constituyendo en un problema muy serio por los procesos de contaminación por hidrocarburos, tanto en los trabajos de extracción, tratamiento de crudos y transporte, por el Oleoducto y barcazas donde ocurren derrames en el agua y suelos. La extracción selectiva de madera es otro grave problema de deterioro del bosque, porque destruye su estructura afectando la producción del ecosistema integral; igual resultado ocasiona la deforestación con fines agrícolas, más aún cuando el agotamiento del suelo hace que se abandonen los rozos efectuados. La caza y pesca indiscriminada e intensiva viene poniendo en peligro de extinción a varias especies importantes para la alimentación y el turismo; las comunidades nativas están siendo diezmadas por el deterioro del entorno de sus asentamientos y la falta de recursos que generen actividad laboral.

## **7. Área de Selva Central y Suroriental: agropecuaria-hidrocarburífera**

Esta área integra importantes recursos de gas (yacimientos de Camisea), así como también yacimientos petrolíferos en el sector de la selva central; también importantes recursos de sedimentos auríferos en los ríos Madre de Dios e Inambari; bosques de producción de diversos productos extractivos entre los que sobresale la castaña, la paca y maderas comerciales.

Presenta como limitaciones físicas la ocurrencia frecuente de inundaciones, que ha dado lugar a un proceso de hidromorfismo en los suelos con la presencia predominante de la “paca”, especie de la familia del “bambú” cuyas propiedades como recurso natural deben investigarse; otra limitación física importante la constituye el pasaje de frentes fríos (friajes) provenientes del Anticiclón del Atlántico Sur que invaden el sur oriente peruano, haciendo descender las temperaturas hasta extremos de 4°C por períodos cortos.

El medio ambiente está siendo seriamente afectado tanto por la contaminación debido a la extracción artesanal de oro, como también por la remoción intensa de tierras para los lavaderos de oro, que a su vez origina la destrucción del bosque de forma indiscriminada afectando la biodiversidad en la flora y fauna.

## **B. Cambios en la dinámica territorial**

Tal como señalamos, un rasgo de esta compleja transición es que están modificándose los ejes de articulación de los diversos territorios descentralizados, cuyas características fueron definidas a lo largo del siglo por el centralismo oligárquico. Se produce por condiciones internas, pero están muy influidas por la nueva situación mundial de la globalización planetaria.

Una de sus manifestaciones es la acción concertada en diversas macroregiones por sus reclamos de progreso y desarrollo, que expresan el nuevo rol que los territorios reclaman en el nuevo contexto nacional y mundial. Desbordando al hipercentralismo, están en modificación y

rearticulación los diversos ejes de producción-mercado-conocimientos, sobre los que se construyen los territorios regionales y locales.

En la base misma de esta dinámica territorial, existen cambios globales del planeta,<sup>9</sup> que es necesario incorporar para el diseño de las estrategias de desarrollo, y que modificarán las condiciones en las que se producen las articulaciones y aglomeraciones en las macro regiones. Estos cambios modificarán la actual relación entre capital natural, físico y social, dependiendo en gran medida de transformaciones en base a políticas de aglomeraciones, el que se pueda lograr un adecuado desarrollo.

Los cambios previsibles en la ocupación del territorio en el país son los siguientes:

### **1. Improvisación ante el cambio climático mundial y la ocurrencia de mayores desastres naturales**

Sostiene Dourojeanni, que la comunidad científica reconoce que existen evidencias que estamos en el inicio de un período interglaciar, es decir, sometido a temperaturas crecientes, lo que es producido por fenómenos naturales y agravados por los efectos de los gases ocasionados por la actividad humana.

Seremos afectados por los cambios en el grado de cobertura de nubes y el número de horas de luz solar. Son posibles también cambios en las ocurrencias de lluvias y sequías, y en la frecuencia de tormentas en las montañas.

Esta situación podría provocar la sustitución de especies de las partes de altura media de los andes por las de las partes más bajas. Una modificación del ciclo de aguas, con derretimiento más rápido de hielo y nieves con mayores nevadas, afectando la disponibilidad de las aguas en las principales cuencas. Y una creciente tropicalización en la costa norte, por efecto de la mayor ocurrencia de El Niño y la elevación de los niveles de humedad.

La tendencia a un divorcio entre la ocupación humana y el entorno ambiental, podría agudizarse y llevar a serios problemas en todas las ecoregiones de habitabilidad.

### **2. Población creciente y presión ambiental**

La población seguirá creciendo, aunque a un tasa mas moderada. Su crecimiento neto, especialmente urbano, pero también rural, llevará a una concentración en ciudades y a un mayor requerimiento de bienes y servicios proveniente del ámbito rural, así como a la producción de volúmenes mayores de residuos sólidos urbanos e industriales, que en su gran mayoría no son tratados. El crecimiento neto de la población rural se realizara en las zonas ecológicamente más frágiles de los andes, especialmente en valles y flancos orientales de los andes centrales y del norte, y en los valles y flancos occidentales de los andes del norte y del sur.

### **3. Mayor uso Agropecuario de la escasa tierra agrícola**

Se estima un crecimiento entre 20% y 40 % del área agropecuaria de los andes, siendo la tierra apta para cultivo no más del 6% de la superficie territorial nacional. La zona de mayor crecimiento será en la selva alta, especialmente norte y central, con métodos de traslado de técnicas de cultivos de los andes a la amazonía. Esto afectará los ecosistemas y la zona que es una de las que posee la más alta riqueza biodiversad genética del planeta. A esto debe sumarse la probable expansión de los cultivos ilegales de la coca, la amapola y la marihuana que afectan estas zonas.

---

<sup>9</sup> Dourojeanni, Marc, Exposición sobre Cambio Climático, en el Encuentro de Alta Montaña, Huaraz, Perú, 2002.

## 4. Bosques amazónicos depredados

Se incrementará la presión sobre la extracción de la madera de nuestros bosques, especialmente amazónicas, a una tasa y en forma descontrolada, con graves efectos depredadores. En la región amazónica peruana (selva alta y baja) existen aún unos 62 000 000 de hectáreas de bosques de diversos tipos, que han sido poco o nada intervenidos y que en un 50% son de aptitud para el manejo forestal. En una gran parte de los bosques se han extraído las especies más valiosas (caoba, cedro, tornillo, ishpingo, lupuna). Estos bosques constituyen la reserva forestal más importante del país. Si se sometieran a manejo integral y sostenible unos 15 000 000 de hectáreas se podría exportar productos forestales por cerca de US\$ 2 000 000 000/año. Los bosques amazónicos también son importantes como sumideros de carbono (promedio 173 t/ha).

## C. Tensiones territoriales

El impacto de estos cambios generan indudables tensiones territoriales.

La dinámica espontánea lleva al incremento de tensiones territoriales que se manifestarán en los siguientes problemas por el abuso de aprovechamiento irracional de recursos naturales en condiciones de pobreza y de presión por la subsistencia:

- La amazonía no se integra plenamente a la dinámica de la nación
- La Vertiente amazónica es invadida, por explotadores de recursos naturales en forma de enclave, agricultores y ante los flujos del comercio, agudizándose conflictos con los nativos del bosque
- Crece la litoralización de una población empobrecida, de ciudades sin base productiva y con informalidad sin productividad
- Se produce una mayor concentración en ciudades andinas, desligadas de base productiva, sin servicios y trabada en sus potencialidades, al tiempo que se despueblan áreas rurales.
- La constante urbanización y su crecimiento desordenado se hace sin servicios, y en colapso de las infraestructuras existentes
- La Metropolización Rentista se da en torno a Lima, que es principal mercado y succionador de rentas, y que es también el centro con cada vez mayores capas de pobreza
- No se integra el mar a la dinámica territorial, y se depreda por sobre explotación de algunas especies

Estas dinámicas hacen más amplias las inequidades y brechas territoriales, en el marco de un empobrecimiento general y de la generalización de modalidades de enclaves para las principales actividades de explotación de recursos naturales en las regiones.

Lima y el Norte adquieren dinámicas territoriales más sostenidas, por sus posibilidades de acumular excedentes regionales y ampliar sus mercados, respecto al resto de macro regiones afectadas por el empobrecimiento y desarticulación de sus recursos y capacidades.



## **IV. Procesos nacionales en la rearticulación de los territorios**

---

La situación de transición desde una forma de organización territorial a otra sustentada en tres ejes transversales y bioceánicos, está directamente relacionada a procesos internos del país. Es necesario tener una apreciación de los mismos para considerar su importancia en la dinámica de aglomeraciones del desarrollo territorial macro regional.

### **A. Los mega proyectos mineros del norte, centro y sur**

Los mayores costos de explotación y el agotamiento de las reservas en los países desarrollados y por las restricciones ambientales a las operaciones mineras en sus territorios, además del proceso de fusión entre las grandes compañías mineras mundiales y los avances tecnológicos en la exploración y explotación, se viene produciendo hace varios años, una importante inversión transnacional en la ampliación y apertura de yacimientos mineros, sobre todo de zinc, cobre y oro. La localización de estos yacimientos tiene un lugar privilegiado en los andes peruanos y en Chile.

Es la principal inversión privada nacional en las próximas décadas. Se aprecia en la Cordillera del Oro Cajamarca - La Libertad - Ancash, en la relación entre los yacimientos Bayovar-Bagua-La Granja, y en la explotación de Antamina, en el macro norte; en los yacimientos cupríferos del Sur y en los polimetálicos del Centro. En todos los casos existe una redefinición del uso de recursos de agua,

suelos y bosques, así como de la infraestructura de energía, vial y urbana. Las opciones estratégicas entre la modalidad de enclave o la integración a la economía regional, va a marcar en buena medida las posibilidades y condiciones de aporte de la minería a las macro regiones.

Las inversiones de la minería en el Perú podrían ser del orden de los 10.5 mil millones de dólares en los próximos años, de los cuales se ha invertido un poco más de 4 000 000 000.

Los problemas de precios del mercado mundial inciden en la rapidez o lentitud de estas inversiones, pero no en su tendencia de ejecución. Este es un asunto muy importante a tener en cuenta. Por ejemplo, actualmente existe una baja en los precios de los minerales, por los problemas de recesión en los países industrializados. Pero ésta es una tendencia coyuntural pues continúa siendo importante el uso de estos minerales y metales en la industria mundial, razón por la cual los proyectos de inversión andan más lentos pero no se detienen. De todos modos,<sup>10</sup> desde 1998 se mantiene esta disminución, y es probable que cuando retorne no sea con el impacto inicial de los años noventa, pese a que América Latina sigue siendo la región del mundo con mayor monto de inversión en minería. Mucho dependerá de los resultados de los proyectos de exploración y de la recuperación de la economía mundial. En la exploración, en el 2001 el presupuesto de inversión en Perú era el más alto de América Latina, con US\$ 127 000 000, si bien es inferior al de 1997 que fue de US\$ 168 000 000.

En el Perú están definidos los principales proyectos de inversión minera, los que tienen impactos decisivos en la rearticulación de los ejes territoriales. En 15 Proyectos se concentra el monto de inversión de 9 120 000 000 de dólares. De un total de 59 proyectos que suman 9 661 000 000 de dólares. Estos principales proyectos se distribuyen en las macro regiones: US\$ 1 290 000 000 en el macro centro, US\$ 3 567 000 000 en el macrosur, y US\$ 5 713 000 000 en el macronorte. Varios de estos proyectos requieren y/o posibilitan conglomerados macro regionales. Es lo que ocurre en el macro norte con los de Bayovar (fosfatos en Piura), polimetálicos en Cajamarca y Bongara (zinc en Amazonas), que requieren articular fuentes de energía, vialidad, puerto (Bayovar) y concentradoras, así como intercambios de productos residuales, como el ácido sulfúrico de la industria minera para los fosfatos. En el macro sur, se produce la posibilidad de una aglomeración entre los yacimientos de hierro de las bambas en Apurímac, con el uso de la fuente de energía de gas de Camisea de Cusco), y el trabajo metalmecánico en Puno con los insumos de briquetas de hierro esponja y metales diversos, conectados por la red vial y un sistema común de abastecimiento de energía eléctrica.

Varios de los proyectos mineros están en ampliación y ejecución, y algunos en la fase de exploración. No hay duda que tendrán un decisivo impacto regional, pues la minería requiere de fuentes de energía y de vías de comunicación. Además tiene importante impacto ambiental sobre tierras, aguas y aire a las que contamina en diversos grados, existiendo lugares donde es incompatible con la agricultura, como ocurre con los equivocados intentos por imponer la minería en Tambo grande a Piura, que es agroexportadora y en cuyo territorio de ecosistema frágil ocurre el epicentro del evento El Niño, con sus lluvias, cambios de temperatura y otras singularidades climáticas. La minería genera limitadas plazas directas de empleo, pero éste no es el aspecto central de su relación con los espacios regionales.

La minería, además de aportar divisas y pagar impuestos al gobierno central, genera circuitos económicos regionales en torno a sus actividades, construye infraestructura que articula territorios, y debe aportar un canon para las zonas de extracción. Estos son los aspectos más relevantes para impulsar el desarrollo regional, pero se están presentando serios problemas.

La actual extracción minera asume la modalidad de “enclave”, dedicado a extraer la riqueza y ponerla en puerto, con mínima mejora de la infraestructura regional, vial y energética, y muy

---

<sup>10</sup> Cifras de Metal Economics Group y de Raw Materials Groups, comentadas por Campodónico, Humberto, en La República del 12-10-02.



escasa interrelación con los mercados locales. Además, el canon minero está fijado en base a un porcentaje del impuesto a la renta. El aporte tributario es limitado, representa el 3.4 % de sus ingresos, mientras en otras actividades supera el 6%. Algunos especialistas y el propio Fondo Monetario Internacional (FMI) han recomendado se imponga un derecho de regalía minera, lo que permitiría un aporte de excedentes que reformule su relación de enclave con las economías regionales y nacional. Si se modifica la modalidad de “enclaves” y reducido aporte fiscal, esta importante inversión será una oportunidad de afianzar con infraestructura básica y mercados ampliados los territorios macroregionales, en el norte, centro y sur.

## B. El nuevo rol de la Amazonía

No se ha estudiado mucho la relación de la civilización andina con la amazonía, pero sí se conoce que en la Colonia fue un territorio abandonado a las Misiones, y luego con la República fue ocasión de rápidas rentas por el extractivismo mercantil de algunos recursos naturales, como la quinina, el caucho y otros que rápidamente se depredaban. Luego de la depredación de una colonización mal planteada, la producción de cocaína por la industria del narcotráfico volvió a dinamizar su relación con el país, pero siempre como un territorio subordinado, dejándose de lado a sus pueblos nativos que la habitan por siglos.

La globalización induce a un cambio sustantivo del rol territorial de la amazonía.<sup>11</sup> Los bosques amazónicos también son importantes como sumideros de carbono (promedio 173 t/ha). Tienen inmensos recursos de especies forestales y de fauna, constituyendo uno de los bancos genéticos claves del planeta.

La zona del Bosque Tropical, con sus inmensos recursos de los bosques productivos, es una de las riquezas nacionales. De los Bosques Amazónicos aún existen 62 000 000 de hectáreas de bosques de diversos, tipos poco o nada intervenidos, de los cuales 50% son de aptitud forestal. Lamentablemente, se han extraído en forma irracional la caoba, el cedro, el tornillo, el ishpingo y la lupuna. Los bosques amazónicos constituyen la reserva forestal más importante del país.

El mercado mundial, por disposiciones ambientales expresas, en pocos años solo aceptara maderas y productos de los bosques tropicales que hayan sido elaborados en bosques de manejo productivo. En el Perú se ha modernizado la legislación al respecto, pero existen muchas dificultades en su aplicación. Con el manejo sostenible unas 15 000 000 de hectáreas se podría exportar productos forestales por cerca de US\$ 2 000 000 000/año, y el canon que produciría podría servir de gran fuente de financiamiento para el desarrollo amazónico. Para hacerlo viable los conglomerados territoriales son fundamentales, siendo ellos el sustento de la política de bosques productivos, articulados a los ejes de desarrollo y las ciudades región.

En la amazonía se encuentra el sustento de la industria del futuro, basada en la ingeniería genética. Ella tiene en su inmensa biodiversidad uno de los insumos fundamentales, para industrias como la alimentaria y la farmacéutica. El potencial es extraordinariamente grande, especialmente en los aspectos relacionados con productos farmacológicos, cosméticos, tintes y colorantes, plantas ornamentales y plaguicidas naturales.

a) La obtención de nuevos productos químicos de importancia estratégica para la industria farmacológica en base a las numerosas plantas medicinales presentes en el país (cerca de 1 400 especies) es una de las grandes potencialidades. Unas pocas han sido integradas a la producción industrial farmacológica, pero la mayor parte aún no ha sido estudiada en su potencial. La industria farmacológica mundial es un negocio que oscila alrededor de los US\$ 400 000 000 000 anuales y

<sup>11</sup> Brack Egg, Antonio, *Econegocios Amazónicos*, 2002.

enfrenta actualmente una crisis seria de obtención de nuevas drogas, especialmente para controlar enfermedades a nivel mundial en el campo del SIDA, varios tipos de cáncer y otras de origen psíquico.

b) Otro rubro de interés actual es el de productos cosméticos y relacionados (aromas, perfumes, aceites, etc.). Empresas cosméticas generan una demanda creciente sobre ciertos productos naturales de las zonas tropicales y las comercializan con la etiqueta de “productos de los bosques tropicales”. Son de destacar el potencial de aceites naturales, aromas nuevos, tintes para el cabello, y diversos productos para atenuar los efectos de la vejez.

c) Desarrollo del potencial de tintes y colorantes naturales para la industria alimentaria, y para fibras y textiles. Algunas especies han merecido un creciente interés, pero decenas de especies conocidas por sus propiedades tintóreas aún no han sido consideradas.

d) El desarrollo de plantas ornamentales para los mercados mundiales. Las plantas ornamentales (flores, hojas y plantas de interior) constituyen un rubro económico muy importante y de desarrollo creciente a nivel mundial. Del Perú se conocen y usan unas 1 600 especies de plantas ornamentales, y sólo unas pocas especies son aprovechadas para una producción económica. El país, por desgracia, está orientado a producir plantas ornamentales introducidas y producidas en otros países, pero aún no ha visualizado el potencial de especies nativas sumamente atractivas.

También, la depredación de los bosques en Asia y en África, ha llevado a voltear los ojos de la industria forestal mundial hacia la amazonía, que posee una riqueza inmensa. Se agregan como adicional las reservas probadas y probables de gas y petróleo, que son una de las fuentes básicas de la integración energética y de abastecimiento a los países del continente y de nuestras fronteras. Esta enumeración sería unilateral sino se menciona el narcotráfico, que ha hecho de la hoja de coca, un insumo amazónico para una industria multimillonaria altamente contaminante, que funciona ilegalmente, y que tiene su mercado principal en los países industrializados.

Existen, también otras tres situaciones decisivas. La amazonía es uno de los temas de la agenda mundial ambiental. La protección de sus recursos, es una condición indispensable para enfrentar las devastaciones que los cambios climáticos, como el calentamiento global y otros, pueden producir a la vida de la especie humana.

La segunda, es que los cambios globales hacia la dinámica de la cuenca del pacífico, han afianzado el vasto territorio amazónico como un eje fundamental para la integración continental. De ser antes un territorio abandonado a su suerte, hoy es un centro continental. Este nuevo rol es lo que está en la base de los diversos corredores bioceánicos, para unir el océano pacífico con el Atlántico, a través de vías multimodales, que usen el río, el ferrocarril y la carretera, para unir el continente y llevar sus productos a los diversos mercados del mundo.

La tercera, es que el nuevo rol de la amazonía lo ha convertido en uno de los espacios de dominio geopolítico del mundo post guerra fría. Quien la controle va a tener mucho poder en la correlación mundial. Esta potencialidad se ampliará con la integración del Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), en una unidad política continental.

## **C. Gestión de los recursos hídricos**

Los cerca de 7 000 000 000 de dólares ya invertidos en estos proyectos han dado curso a una agricultura con más de un millón y medio de hectáreas bajo riego regulado. Se está dando un mal uso al recuso agua al manejarse los cultivos por inundación, fragmentarse extremadamente unidades productivas, salinizarse suelos, y no cubrirse las tarifas para mantenimiento. En estas áreas el Perú tiene la opción estratégica de convertirlas en la base de una poderosa agricultura, que cubra requerimientos nacionales y pueda competir en el mercado mundial.

Se vive en el Perú una seria crisis de agua. El agua es vida, y constituye un bien público. Pero es un bien escaso. El año 2025 más de 30 países, en los que habitan 800 000 000 de personas, entre los que está incluido el Perú, padecerán escasez extrema de agua con disponibilidades menores a 1 000 m<sup>3</sup> por habitante al año, mientras el promedio mundial es de 8 500 m<sup>3</sup>/hab.

El agua es un bien escaso, distribuido desigualmente. En nuestra geografía el 98% del agua escurre en la cuenca amazónica, la menos poblada, más extensa y con menor suelo apto para cultivo permanente, mientras que el 1.5 % del agua está en las cuencas de la costa, de valles oasis en una franja árida, en la que habita la mayor cantidad de población. Cada ciertos años se produce el fenómeno de El Niño, que recarga las aguas subterráneas y da vida al ciclo global del agua, en una creciente tropicalización por los mayores niveles de humedad. En la sierra discurren los ríos y se empozan los lagos, formando la espina dorsal de este sistema, que tiene en los glaciares su punto más alto, los mismos que por efectos del calentamiento global del planeta están en retroceso como fuente de almacenamiento.

A lo largo del siglo XX se invirtieron más de 7 000 000 000 de dólares para canalizar el curso de las aguas en Proyectos hidroenergéticos, traspasando las que iban de la cuenca amazónica hacia la costa y articulando los valles costeros. Se formó una agricultura de riego de casi un millón quinientos mil hectáreas, de las cuales 300 000 se han salinizado por el derroche en su uso.

El uso extractivo del agua es sobre todo agrícola (85.7%, sobre todo en la costa), luego para uso potable (6.7 %, de los cuales la mitad se emplea en la cuenca del Rimac, en Lima), le siguen el uso industrial (6.1%, sobre todo en la costa) y minero (1.1%). Pero también existe el uso no extractivo para generar energía eléctrica con las caídas en la cordillera. Disponemos de volúmenes importantes de agua subterránea no explotada sobre todo en la costa sur.

Las 300 mil hectáreas perdidas por salinización en la costa, la pérdida de casi el 50% de la vida útil de la presa de Poechos (Chira-Piura), los problemas de retroceso de los glaciares de la Cordillera Blanca en Ancash que afectan a Chavimochic y Chincas, las reducciones de aguas de Pasto Grande, la pugna entre mineras y agricultores respecto de las aguas subterráneas en Moquegua y Tacna, las dificultades financieras de Olmos y Majes, las limitaciones del agua de riego en valles y mesetas andinas, hacen evidente que la crisis del agua para riego atraviesa la de su gestión.

El millón de hectáreas bajo riego sufre de baja productividad, se requiere mayor innovación, menos derroche y evitar la salinización. En valles y mesetas andinas es un tema abandonado. En los próximos años el Estado no tendrá recursos para hacer frente a los requerimientos de ampliaciones y mantenimiento. La agricultura no puede continuar con el agro de sierra abandonado, y con usuarios de riego que derrochan agua y casi no pagan tarifas, siendo las juntas de riego las principales organizaciones relacionadas con la gestión y de las que depende el cambio efectivo para un uso productivo y sostenible de este bien escaso y en crisis.

El país se debate entre paralizar los proyectos o reorientarlos con una adecuada gestión del agua. El Ministerio de Economía y Finanzas el año 2000, propuso no invertir más en estos proyectos, reduciendo sus requerimientos para culminarlos de US\$ 2 700 000 000 a sólo US\$ 160 000 000. El financiamiento vendría de la aplicación de tarifas reales a los usuarios que paguen la inversión efectuada y de nuevas inversiones de empresas privadas que obtengan la propiedad real de aguas y de la infraestructura construida.

**Cuadro 5**  
**PRINCIPALES PROYECTOS DE IRRIGACIÓN**  
*(Miles de dólares)*

Proyecto especial	Requerimiento	Mef 2000	Notas de avances
Puyango Tumbes	68 310	21 510	En reformulación en Acuerdo Binacional por disposición de Ecuador de aguas del Puyango
Chira Piura	294 939	36 000	Suscrito el 2002 Crédito externo para III Etapa por 60 000 000 de dólares
Olmos Tinajones	334 500	19 000	Se entregará en Concesión
Jequetepeque Zaña	288 000	16 100	
Chavimochic	453 000	10 300	No se define ampliación y presas
Chinecas	143 500	15 600	Inversiones de mantenimiento, con diseños no actualizados
Tamboccaracocha	560 860	16 434	Oferta de aporte de 100 000 000 de US\$
Majes Siguan	272 828	22 876	Concesión, no concretada
Pasto Grande	154 823		Disputa de aguas con minería
Tacna	126 810	2 860	Disputa de aguas con minería
<b>Total</b>	<b>2 697 570</b>	<b>160 680</b>	

**Fuente:** Ministerio de la Presidencia, 2001.

La otra opción es descentralizar la gestión, en base a la formación de Autoridades Autónomas de Gestión de Cuencas y la creación de un Instituto Nacional del Agua. Esta opción supone un equilibrio entre las imposterables inversiones públicas en la infraestructura hidráulica (presas, canales madres y bocatomas), la convocatoria a la inversión privada, y el autosostenimiento progresivo de cuencas en base a tarifas reales, con el sustancial incremento del protagonismo de las juntas de usuarios en la gestión de cuenca y la reorientación de cultivos.

Existen propuestas formuladas por especialistas de CEPAL como Axel Dourojeanni y Gómez Ortega, por especialistas del Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), Colegios de Ingenieros, ONG especializadas, juntas de usuarios y otras organizaciones del país. Se plantea reformular el INADE como Instituto Nacional del Agua, formar Autoridades Autónomas de Cuenca en la Gestión del Agua, entidades Regionales y las Agencias Macro Regionales.

Resolver este tema es decisivo para el desarrollo territorial, pues en la geografía desafiante, vulnerable y frágil, del Perú resolver la gestión del agua es uno de los pilares para su desarrollo. Y, al mismo tiempo, es la base para transformar su base agropecuaria en una competitiva agro industria de exportación, dinamizando las principales macro regiones.

## **D. La formación del mercado nacional de energía y el Gas de Camisea**

Está en marcha la explotación del yacimiento de Gas de Camisea, que modificará el patrón de consumo energético en el país y cambiará el mercado eléctrico nacional.

Con la formación del sistema eléctrico interconectado nacional, se ha constituido un mercado eléctrico nacional, en el que compiten las generadoras de energía, las que además van a sufrir cambios con la entrada en operación de plantas de generación de electricidad en base al gas. Esta situación se va a modificar en pocos años, con la interconexión eléctrica que ya existe en las partes norte y sur del continente y a las que el Perú no tardará en incluirse, para formar un gran mercado continental de electricidad.

Esto modifica la disputa por el acceso regional a la energía, así como el sentido “patrimonial” de la inversión en activos regionales estratégicos, para orientarlos hacia otros activos

estratégicos que abran nuevos cursos a su desarrollo, constituyendo una de las opciones estratégicas claves a ser definidas.

## 1. Mercado nacional de la electricidad

El impacto principal del Gas de Camisea será través del servicio eléctrico, que llega a casi el 70 % de la población nacional, pues el gas será usado en gran medida para producir electricidad, lo que llevará a una baja del costo de las tarifas a la población y las industrias, y afianzará la creación del mercado eléctrico nacional. Adicionalmente, mejorará la Balanza Comercial por la sustitución de importaciones de derivados del petróleo actualmente usados en el sector eléctrico.

En el mediano plazo las actividades que más rápidamente se integrarán al consumo del gas son el uso múltiple en la industria. A mediano y largo plazo se prevé su incorporación en el sector doméstico y transporte

El sistema eléctrico nacional es suministrado a través del Sistema Interconectado Nacional que en el año 2000 representó el 97% de la generación total y los sistemas aislados que representan el 3%. La producción de energía en el año 2000 fue generada en un 86% por centrales hidroeléctricas y 14% por centrales térmicas.<sup>12</sup>

La demanda del gas natural de Camisea en el Sector Eléctrico pasará de 39.9 miles de millones de pies cúbicos (MMPCD) en el año 2004 a 68.6 en el año 2010. Con el gas de Camisea los costos marginales disminuirán en un 25%, lo que implicaría que las tarifas eléctricas se reducirían en un 14%.

## 2. Mercados regionales promoverán aglomeraciones

El Gas natural en el Perú tendrá sus efectos en tres mercados regionales; ellos son el mercado del Noroeste (Talara, Paita, Sullana, Piura, Tambo Grande, Bayobar, La Granja y Michiquillay), el de Aguaytía (Pucallpa, Huanuco, Cerro de Pasco, La Oroya, Jauja, Huancayo, Tarma) y el de Camisea (Lima, Ica).

La utilización del gas natural en el sector industrial en las áreas de influencia de los proyectos se puede apreciar en cada área.

En la zona del Noroeste a la fecha se usa el Gas Natural para la generación eléctrica, para la industria y el sector doméstico. De acuerdo a las proyecciones en un “escenario medio” del Plan Referencial del Ministerio de Energía y Minas se estima que el consumo industrial del gas natural se incrementará en los próximos años. En este volumen se incluye la demanda de Talara, Paita, Sullana y Piura y se considera la distribución del Gas Natural por redes de ductos.

El consumo industrial de Gas Natural en la zona de Aguaytía se prevé inicialmente para la ciudad de Pucallpa, puerto amazónico, y posteriormente y luego de un análisis económico comparativo con el gas proveniente de Camisea se incorporarían las zonas de la macro región central Huanuco Cerro de Pasco, La Oroya, Jauja, Huancayo, Tarma. De acuerdo a las estimaciones en un “escenario medio” del Plan Referencial del MEM para el año 2010 se estima un consumo de 41.7 MMPCD. En este volumen se incluye el consumo que se tendría como consecuencia de la distribución del Gas Natural por red de ductos en el área de Pucallpa en el año 2003 y a partir del 2008 se distribuya Gas Natural a la sierra central.

<sup>12</sup> El sistema de cálculo de las tarifas eléctricas es el de costos marginales que prioriza la producción de las plantas generadoras de electricidad más eficientes, constituyéndose ésta en la mejor señal para los inversionistas, productores y consumidores de electricidad. De acuerdo a este sistema tarifario, las centrales hidroeléctricas son las primeras en entrar en operación, por ser las que tienen menores costos variables, luego se incorporan las centrales térmicas en el orden definido por sus menores costos variables, estos costos están determinados principalmente por los costos de los energéticos que utilizan las plantas generadoras.

El consumo industrial del Gas de Camisea está en función del consumo industrial convertible a Gas Natural, de acuerdo a las proyecciones en “escenario medio” del Plan Referencial del MEM, se espera que el consumo crezca de 52.8 MMPCD en el año 2004 a 71.0 en el año 2010, considerándose que el gas natural de Camisea reemplazará al carbón y a los derivados del petróleo en 5.7 MBPD en el año 2004 y 8.2 MBPD en el año 2010. El producto de mayor sustitución será el petróleo residual, el cual será desplazado en 4.8 MBPD en el año 2004 y 6.9 MBPD en el año 2010.

### **3. Canon**

Otro de los impactos regionales será el de la inversión de los porcentajes de canon, que en caso de Camisea están considerados el 50% de una alta regalía, que es del 37%. De este modo, se estima que entre 70 000 000 a 100 000 000 de dólares serán invertidos anualmente por concepto de canon en Cusco, departamento donde están ubicados los yacimientos, y posiblemente se genere un aporte de sobre canon en Ayacucho, departamento donde está la planta de distribución y el circuito de ductos, y en Ica en cuyo puerto de pisco se plantea instalar la planta de fraccionamiento y exportación. En caso de realizarse la inversión de estos recursos de canon en activos estratégicos, sería una de las importantes fuentes para financiar conglomerados productivos de desarrollo territorial.

## **E. Las ciudades, liderazgo regional y puerta de acceso a sociedades de la información**

Una de las características singulares de la dinámica del territorio es el rol que tienen las ciudades, en un país en el cual su población, en menos de 50 años, entre 1940 y 1993, se ha urbanizado en forma acelerada pasando del 30% al 70% de su población a habitar áreas urbanas. Pese a esto, la legislación mantiene el uniformismo en las formas de organización de gobierno, con reglas y modalidades similares para todas, no son asumidos como sujetos activos del proceso de la reforma descentralista las ciudades región y los gobiernos de las áreas rurales. Sus sinergias y articulaciones territoriales por ello, se dinamizan en forma paralela, subestimada cuando no divorciada de los procedimientos institucionales.

### **1. Las ciudades-región**

La estructura urbana generada por el centralismo tiene serias deformaciones. Una de ellas es la que se puede denominar como “segmentación urbano-poblacional”, que permite clasificar a los habitantes en 3 tercios, sin coherencia de interrelación progresiva significativa y positiva entre ellos. Un tercio de la población habita en la ciudad de Lima, con más de 7 000 000 de habitantes. Otro tercio habita en 21 ciudades llamadas “intermedias”, que tienen entre 100 000 a 900 000 habitantes. Otro tercio, está formado por miles de pequeños poblados urbanos y rurales, con poblaciones dispersas y escasas.

En estas condiciones, la gran mayoría de ciudades intermedias han pasado a constituirse en “ciudades región”. Esto es, que articulan en un territorio bajo su influencia procesos económicos, sociales, culturales, y ambientales, planteando reclamos y proyectos conjuntos para el desarrollo descentralizado de sus localidades.

Esto se ha hecho posible porque en dichas “ciudades región” se ha producido una nueva articulación, en base a su propio impulso autonómico, de las fuerzas de la producción y el comercio, del conocimiento y de los asuntos públicos. En casi todas existen agrupaciones de empresarios. Prácticamente todas cuentan con instituciones superiores y/o universidades. En los últimos 20 años varios de sus técnicos y profesionales han pasado por responsabilidades en asuntos

públicos, sobre todo en los gobiernos municipales, adquiriendo una importante experiencia de gestión pública.

Estas articulaciones son todavía limitadas y precarias, no institucionalizadas. Muchas veces sufren la erosión de la fuga de talentos fuera de sus territorios. Empero subsisten, responden a diversos retos, y continúan respondiendo a las demandas de sus poblaciones del espacio territorial amplio que expresan en forma articulada.

Las “ciudades-región” con mayor fuerza en su impulso autonómico, son aquellas que tienen carácter metropolitano, esto es, que articulan a varias otras ciudades y un territorio con recursos claves, Y también aquellas enclavadas en una zona con rasgos geográficos, sociales y culturales singulares como podrían ser por su carácter de ciudad-minera, ciudad-puerto o ciudad-valle. Se han constituido en ejes nodales, capaces de responder al inmenso peso del gobierno hipercentralista. De ahí que una de las preocupaciones centrales de éste sea reducirlas, limitarlas, enfrentarlas entre sí y a su interior.

Las ciudades región tienen un ritmo singular de crecimiento, que acentúa las brechas territoriales entre ellas, al tiempo que afianza el rol de las ciudades en liderar su región. Es ilustrativa a este respecto la comparación entre el Censo de 1993 y los estimados del 2000 para la distribución de la población en las ciudades. En 1993 era la siguiente:

Lima Metropolitana	Más de 6 000 000
17 ciudades	entre 100 000 y 999 999 habitantes
12 ciudades	entre 50 000 y 99 999
31 ciudades	entre 20 000 y 49 999
57 ciudades	entre 10 000 y 19 999
83 ciudades	entre 5 000 y 9 999
41 ciudades	entre 2 000 y 4 999

Si se agrupan las ciudades o conglomerados asentamientos por el tamaño que se estima habrían alcanzado al año 2000, se observa la siguiente estructura:

Lima Metropolitana	Más de 7 000 000
2 ciudades	entre 500 000 y 1 000 000 habitantes
8 ciudades	entre 250 000 y 499 999 habitantes
11 ciudades	entre 100 000 y 249 999 habitantes
12 ciudades	entre 50 000 y 99 999 habitantes
49 ciudades	entre 20 000 y 49 999 habitantes
49 ciudades	entre 10 000 y 19 999 habitantes
77 ciudades	entre 5 000 y 9 999 habitantes
Número no determinado	entre 2 000 y 4 999 habitantes

Comparando ambas estructuras se permite afirmar que son las ciudades de tamaño poblacional intermedio (entre 20 000 y 100 000 habitantes) las que crecen más velozmente, especialmente las ciudades de costa y selva, que en conjunto tienen un ritmo de crecimiento mayor que el de Lima Metropolitana y las ciudades más importantes del país.

Asimismo, al año 2000 el ritmo de crecimiento de la población concentrada en 132 ciudades mayores de 10 000 habitantes, (sin considerar a Lima Metropolitana) es mayor que el ritmo de crecimiento de la población del país.

Esta aglomeración se realiza en forma desequilibrada concentrándose en los centros urbanos de costa y selva y en un número poco significativo de centros urbanos localizados en el área de sierra.

Se estima que en el año 2000 tres centros urbanos (Lima, Arequipa y Trujillo) registrarán el 53% de la población concentrada en ciudades mayores de 500 000 y los 8 centros urbanos que le siguen (ubicados en el rango de 250 000 a 499 999 habitantes) tales como: Chiclayo, Huancayo, Iquitos, Chimbote, Piura, Cusco, Pucallpa y Tacna alcanzarán el 16% totalizando los 11 centros urbanos mencionados el 69% de la población concentrada en ciudades.

## **2. Las poblaciones rurales**

Un tercio de la población peruana vive en las zonas rurales, agrupados en múltiples centros poblados, de gran variación según su entorno geográfico y cultural. En muchos sitios se ha producido el despoblamiento, por efectos de la violencia política y el narcotráfico. Empero continúan siendo un área de importante ocupación de la población, abastecen circuitos de subsistencia fundamentales, y disponen de potencialidades no desarrolladas.

El impulso autonómico de sus formas de producción, intercambio, expresión cultural, es uno de los procesos sociales fundamentales de la nación peruana, y fundamento para erigir una política descentralista integral. Ya se ha manifestado en iniciativas, como la de las asociaciones de las etnias amazónicas, los agrupamientos de reivindicación quechua y aymara, los intercambios de productos agrícolas e industriales en todo el territorio, el impulso productivo a las pequeñas empresas de ciudades intermedias y la capital nacional con fuerzas de trabajo étnico-familiar.

El centralismo ha marcado estas poblaciones con dos problemas en los que pierden muchas de sus energías. En primer lugar, la delimitación de circunscripciones de provincias y distritos, estando el mayor porcentaje no delimitado de la base territorial del Estado en las zonas rurales. En segundo lugar, la imposición de un modelo de gobierno local urbano en zonas rurales o urbano-rurales mientras las inversiones rurales eran atendidas desde las funciones ministeriales del centralismo.

## **3. El acceso nacional a mejores condiciones de ciudadanía**

El 78% de la población tiene acceso a la televisión y a la energía eléctrica. El acceso masivo a los sistemas de educación, sobre todo la primaria, unido al acceso a la información, a través de la telefonía, y de comunicaciones, especialmente con la TV, se ha afianzado el sentido de comunidad nacional. Las ciudades son el gran escenario de este mayor acceso.

Se ha segmentado el escenario de la comunicación. En el marco de una comunidad nacional, cuyos contenidos son cubiertos por información del Gobierno Nacional y de Lima, se han ampliado comunidades territoriales de información y representación mediática. Esta segmentación ha permitido el desarrollo de liderazgos y comunidades políticas locales. Se empiezan a exigir formas que relacionen los órganos de soberanía jurisdiccional y las relaciones en la sociedad civil con las dinámicas de las cuencas, las cadenas productivas, los circuitos económicos, locales, regionales, macro regionales y entre países vecinos, para otras formas de aprovechamiento de los recursos y capitales de las localidades.



## **V. Tres oportunidades estratégicas para conglomerados territoriales: IIRSA, ATPA y gas boliviano**

---

En las tendencias del desarrollo territorial tendrán impacto muy importante tres procesos en curso en América Latina, que son parte de proceso de globalización. Para el Perú son opciones estratégicas, es decir, se van a producir, pero pueden o no realizarse en una u otras alternativas de curso de acción. Dependen de la voluntad de actores distintos, nacionales e internacionales, públicos y privados, no solamente del Perú, y en algunos casos, de actores sobre los que el Perú tiene un escaso margen de influencia.

Constituyen decisivas opciones estratégicas para el desarrollo territorial de las macro regiones. En 10 o en 15 años, con su realización, será otro el entorno general y las condiciones internas para las posibilidades del Perú. De ahí la importancia de identificar las aglomeraciones territoriales macro regionales a las que abren posibilidades, por ser la modalidad posible y viable para que el Perú pueda llevar a efecto sus opciones estratégicas.

### **A. El IIRSA y el Perú como centro logístico con macro regiones articuladas continentalmente**

En la Cumbre de Brasilia llevada a cabo los días 31 de agosto y 1 septiembre del 2001, los Presidentes de América del Sur, decidieron acelerar el proceso de integración, para lo cual aprobaron la llamada

“Iniciativa para la Integración Regional de Sudamérica” (IIRSA), dirigido por un Directorio integrado por los Ministros de Infraestructura de América del Sur.

La IIRSA, integra vías, energía y comunicaciones, con 12 ejes multimodales. Está en curso, con el apoyo entusiasta del BID y la CAF. En 10 o 15 años, el continente estará físicamente integrado, y las megaregiones que ahora despuntan uniendo áreas de países, estarán articuladas, como una respuesta al proceso de globalización.

Se sustenta en 3 componentes fundamentales y necesarios: vialidad en cualquiera de sus formas (carretero, ferroviario o fluvial), líneas de transmisión de energía, y telecomunicaciones de última generación con fibra óptica. De esta forma, convierte al Eje en un verdadero promotor del desarrollo en cada una de las regiones que atraviesa, siendo uno de los elementos dinamizadores de las macro regiones del Perú.

Desde nuestra perspectiva, un aspecto clave es la relación del Perú con Brasil, y a partir de ahí de las megaregiones continentales, Mercosur y la CAN, y de los dos Océanos.

Son relaciones complejas, que no deben unilateralizarse, pues llevan a diferentes opciones estratégicas en torno a las cuales deben adoptarse decisiones. Debe diferenciarse lo que son economías regionales complementarias en el continente entre países fronterizos, de lo que constituye el trazo de las rutas de la soya brasileña en su viaje al Asia.

Es necesario un estudio más preciso de las decisiones estratégicas adoptadas por el empresariado brasileño y el Estado de ese país, para las rutas de la soya. Estas se están modificando en forma muy significativa, y por tanto, afectan los estimados de los proyectos basados en su curso hacia los puertos de la a costa del pacífico sur como ruta al Asia.

Tiene un peso decisivo la evaluación de los costos de las diversas modalidades de transporte. La modalidad carretera tiene costos de flete altos, y dificultades de regresar con mercancías rentables. El modo hidrovial es más barato, y se esta trabajando técnicamente con dragados de rios el Río Madeira en la conexión fluvial hacia el Amazonas. El modo ferroviario tiene fletes más baratos, pero requiere grandes volúmenes de carga seguros, de ida y de regreso, y un fuerte financiamiento inicial, que solo puede ser logrado con un acuerdo de los sectores públicos y privados.

Brasil, es gran exportador de soya y otros productos, pero también un gran mercado. Para sus 25 000 000 000 de toneladas de soya están reformulando vías para abaratar sus costos para llegar al Mercado del Asia-Pacífico, compitiendo los consorcios públicos-privados que organizan y ejecutan las salidas de la carretera-ferrocarrilera-fluvial por Santos y la ampliada hidrovía por Madeira-Amazonas. En relación a ellos es que se estudian formulas competitivas intermodales en los ejes por el norte de Chile, el sur, el centro y norte de Perú.

Tema distinto es el de las economías complementarias entre los Estados fronterizos de Brasil con el Perú, como ocurre con los Estados de Acre y Rondonia con el sur del Perú, y el de Amazonas, con Manaos, en relación con la costa y la amazonía norte peruana.

El Perú, por su parte, es país central del continente en la cuenca del Pacífico, bisagra privilegiada entre el Mercosur y la Comunidad Andina, y tiene en sus macro regiones potencialidades de productos, desde los fosfatos, alimentos, manufacturas, cemento, minerales, etc., que son requeridos por la economía brasileña, de los otros países de la región, y del mundo, y que exigen articulaciones endógenas para ser puestos en valor

El IIRSA comprende el desarrollo de 12 Ejes. Para el Perú, en función de una estrategia de desarrollo de sus territorios, los corredores por sí mismos no necesariamente articulan sus espacios pues pueden ser básicamente áreas de tránsito, si es que no se adoptan medidas complementarias y se precisan y/o modifican trazos. Esto lo podemos apreciar en relación a los siguientes ejes que más directamente influirán en el Perú.

- **El Eje Andino, que une Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia con dos líneas paralelas: la carretera Panamericana y la Marginal de la Selva**

El Eje Andino tendrá dos vías troncales. Una es la actual carretera panamericana, a la que se dotará de energía y telecomunicaciones. La segunda es la Marginal de la Selva, la cual se terminará, pavimentará y se instalarán las conexiones de energía y telecomunicaciones. Este eje está listo en Venezuela, en gran parte de Colombia y se está terminando en Ecuador. Perú tiene la carretera en afirmado hasta Puerto Ocopa, se debe pavimentar y construir el tramo siguiente hasta la frontera con Bolivia, cerca de Puerto Heath. De Puerto Heath continuará a Villatunari, llegando a Santa Cruz, con lo cual también Bolivia, al tener en su interior una vía pavimentada con energía y telecomunicaciones, podrá cambiar el desarrollo de esa región.

- **El Eje Interoceánico que une los puertos de Matarani e Ilo (Perú), Arica e Iquique (Chile) con los puertos de Santos y Sepetiba (Brasil), pasando por Puerto Suárez (Bolivia) y Corumbá (Brasil), con un eje tributario que une este eje principal con la ciudad de Cuiabá (Brasil)**

Este eje viene desde los puertos de Santos y Sepetiba, en el Atlántico, en Brasil, atraviesa la hidrovía Paraná-Paraguay (en Corumbá/Puerto Suárez), luego transcurre a lo largo de Bolivia, desde Puerto Suárez hasta San José y Santa Cruz, después de Santa Cruz hasta La Paz, y luego tiene cuatro opciones para bajar al Pacífico: los puertos de Arica e Iquique (Chile), y Matarani e Ilo (Perú).

Se está ejecutando la carretera de Santa Cruz a Puerto Suárez. Por otro lado, el gasoducto que va desde Santa Cruz hasta Sao Paulo tiene el mismo trazo, por lo que ya está garantizada la energía a lo largo del eje. Lo único que falta es montar la línea de fibra óptica en los lugares por donde está pasando el gasoducto en Bolivia.

- **El Eje Perú-Brasil, que se inicia en Ilo y Matarani hasta Madre de Dios para llegar a los Estados de Acre y Rondônia, y que a través del puerto de Porto Velho, por vía fluvial del río Madeira podrá conectarse con Itacoatiara en el norte (Manaus), de manera que puede ser un gran eje multimodal**

Este eje es el que parte de los puertos de Ilo y Matarani, y tiene las opciones de ir por el Cuzco hasta Inambari o ir por Azángaro a San Gabán, y luego a Inambari, y de ahí continuar a Puerto Maldonado y llegar hasta Río Branco, atravesando la frontera en Iñapari (Perú) Assis Brasil (Brasil). Este eje continúa desde Río Branco hasta Porto Velho, donde se inicia la hidrovía del río Madeira que en el lapso de apenas tres años, ha aumentado su volumen de tráfico de 90 mil toneladas al año, a superar el millón de toneladas. Esto es un ejemplo que refleja la dinámica que la integración está produciendo en el interior del continente

- **El Eje Fluvial Norte-Sur denominado Eje Multimodal Orinoco-Amazonas Plata**

Se está avanzando la interconexión del Orinoco con el Amazonas para navegar desde Venezuela hasta Porto Velho, y más adelante se resolverá los malos pasos del Alto Madeira y las cachuelas de Guajará Mirim para poder interconectarlo con la hidrovía Paraguay-Paraná.

- **El Eje Multimodal del Amazonas**

Tiene tres salidas hacia el Océano Pacífico. Una, considerando sobre todo la importancia de Manaus, es la salida que viene por el río Putumayo, y a través de Güepí va a entrar a Mocoa, y de allí hasta el puerto de Tumaco, en Colombia. La segunda salida también usa el río Putumayo pero hasta Puerto El Carmen del Putumayo en Ecuador, de ahí a Palma Roja y Tipishca, continúa a Quito y al puerto de Esmeraldas. La tercera salida de este eje es la que viene por el río Maraón, en el Perú, hasta Saramiriza y de ahí hasta el puerto de Paita. En el Perú se evalúa una variante que

traería este eje hasta el puerto de Yurimaguas, para tener otro acceso a la Amazonía a través de la vía Paita-Tarapoto-Yurimaguas.

- **Otro eje es el denominado “logística marítima del Pacífico”**

El objetivo final de IIRSA es darle competitividad al comercio y a la producción de la región, para lo cual hay que modernizar y hacer más competitivos los puertos utilizando el cabotaje doméstico primero, y luego en un cabotaje regional, considerando como un cabotaje navegar desde Ilo hasta Panamá.

- **El eje denominado norte-sur, es un eje de integración fluvial**

La Comisión Binacional Venezolano-Brasileña está nombrada y trabajando para implementar la interconexión del río Casiquiare con el río Negro, que son afluentes del Orinoco (el Casiquiare) y del Amazonas (el Negro). De esta manera, muy pronto, será posible la navegación fluvial desde Venezuela, con su correspondiente llegada hasta Colombia, hasta Porto Velho y, luego, en un futuro, resolviendo los malos pasos del Alto Madeira y las cachuelas del Guajará Mirim se podrá navegar el Interoceánico (Bolivia) y el Guaporé (Brasil), y con una carretera de 30 km, tomar la interconexión entre el Amazonas y la hidrovía Paraguay Paraná.

El eje fluvial norte-sur vertebrará 50 000 km de ríos navegables que tiene América del Sur, y que hoy en día no están interconectados entre sí. Equivale a ponerle 50 000 km de carreteras nuevas a América del Sur, sin impacto ecológico ya que no hay nada que deforestar, y que al ser vías fluviales, tienen un costo de transporte mucho menor.

Ante el IIRSA, el Perú tiene la opción estratégica de ser centro logístico de Sudamérica.

El Perú es un punto de encuentro natural entre América del Sur y la Cuenca del Pacífico, así como un lugar desde donde se puede llegar con cierta facilidad a todos los países sudamericanos. La ubicación geográfica del Perú permitiría crear un gran centro de distribución para el transporte de personas y carga, lo que requeriría de grandes inversiones y obras de infraestructura. Para lograr este objetivo es necesario establecer corredores de transporte multimodal, combinando carreteras, ferrocarriles y puertos, así como expandir las facilidades y servicios para el transporte aéreo. Esto permitiría que el Perú sirva de nexo entre Brasil, Bolivia, el noroeste de Argentina y Paraguay, por un lado, y los países asiáticos, por otro. Asimismo, sería posible articular el comercio fluvial en la cuenca del Amazonas con el litoral del Pacífico mediante una red de carreteras que conecte los departamentos de Amazonas, Cajamarca y San Martín con los puertos de la costa norte. Adicionalmente, Lima es un centro natural para las conexiones aéreas a toda América del Sur.

Se requieren decisiones nacionales y macro regionales complementarios al IIRSA, pues la inercia con el solo diseño del Eje Andino (la panamericana y la marginal de la selva) y quedando fuera de los ejes transversales el principal puerto El Callao, la situación del Perú es la de áreas de tránsito, sin desarrollo de recursos y capitales propios.

El Perú tiene cinco desafíos macro regionales, que debieran dar curso a un Plan Estratégico de Infraestructura de Transportes, complementario al IIRSA, y para el desarrollo de sus macro regiones competitivas.

Primero, redimensionar los diseños de las inter-oceánicas, que corresponden al norte y sur del Perú, para articular las macro regiones y su complementariedad con las economías nacionales vecinas. En el norte, priorizar la vía paita-yurimaguas, que permite una mejor disposición de las potencialidades de los territorios. En el sur, considerar las tres rutas desde Inambari ( Cusco-San Juan Marcona, y por Puno a Matarani y a Ilo), y rectificar el trazo de conexión de la marginal de la selva, pues el que se dispone por Camisea atraviesa por áreas de reserva naturales protegidas ( la

del Apurímac y la del Manu), debiendo adoptarse el trazo que va de Puerto Ocopa a San Francisco y de ahí a Quillabamba y luego Cusco.

Segundo, afianzar el necesario corredor inter-oceánico central del Perú, que une Callao con la Oroya-Pasco-Huanucayo y llega a Pucallpa. Y adicionar los tramos de la longitudinal de la sierra que va desde Huancayo-Huancavelica-Ayacucho-Abancay y Cusco, el que atraviesa el corazón de las poblaciones andinas del sur y permitirá desplegar sus potencialidades.

Tercero, modernizar los puertos costeros y fluviales, como bases comerciales y centros logísticos con valor agregado.

Cuarto, interconectar las hidro vías amazónicas, para participar de la gran ruta hidro vial Río Magdalena-Río La Plata, que con el Amazonas formarán la gran cruz de integración desde el centro del continente.

Quinto, construir las vías de articulación de circuitos de carácter macro regional, que potencien las rutas de la longitudinal costera panamericana con la longitudinal de la marginal de la selva.

En relación a las macro regiones estos son los desafíos planteados que están sometidos a debate nacional.

#### 1) *macro norte y amazonía*

El Eje del Amazonas, se propone unir el norte del Perú y sur del Ecuador con la ruta del Amazonas en Perú y Brasil. Sería el gran eje Este-Oeste del continente. No hay duda de su importancia como ruta de comercio. Pero en Brasil, es la zona más pobre, siendo sobre todo centro de comercio, con Manaos. En la costa pacífico, es en una zona con grandes potencialidades de intercambio, no puestas en valor plenamente, como los fosfatos de Bayovar y las tierras de agro exportación de la costa norte del Perú.

Se requieren nuevos diseños multimodales para no ser mera zona de tránsito. Las vías macro regionales deben articular la transitabilidad de todo el norte con los puertos de costa y amazónico fluvial. El trazo principal de la vía debe llegar al puerto amazónico de Yurimaguas, sobre el río Huallaga, en la ruta hacia el Amazonas, incorporando la zona más productiva y poblada del Perú en esa área. Iquitos y la unidad geo económica Iquitos-Nauta, como centros de biodiversidad, serían una de las zonas más dinámicas sobre el Río Amazonas y este eje continental, para lo cual es necairo una polticia de construir hidro vial en el propio rio amazonas y otros de esta zona.

Se plantea, asimismo, entrar a competir con los fletes de transporte, pues el Amazonas es ahora gran ruta para la Soya con la hidro vía por el Río Madeira. La mejor modalidad para costos competitivos, es la construcción del ferrocarril del puerto de Paita a la Amazonía, sea a Tarapoto, Yurimaguas o en ruta más larga hasta Pucallpa. Construirlo, sería un beneficio para todas las partes. Es cierto que la inversión inicial es fuerte. Pero es una opción estratégica decisiva para Perú y para Brasil. Para hacerlo, es necesario el acuerdo entre ambos Estados, y convocar a la inversión privada para ejecutarlo, con la CAF y el BID. Este esquema se usó para el gasoducto de 3 500 km de Bolivia a Sao Paulo.

#### 2) *Macro centro*

El IIRSA no incluye este eje multimodal. Para el Perú, es un asunto vital. Debe plantearse entre el Callao y Pucallpa, y desde este puerto una hidro vía al amazonas y otra multimodal hacia Cruceiro do Sul para llegar a Río Branco y Porto Velho, en pleno circuito vial brasileño, uniendo Estados complementarios con la economía peruana y una de las opciones de la ruta de la soya. Este Corredor no sólo desarrollará las principales potencialidades productivas del Perú en la macro

región central costa, sierra y amazonía, sino que además afianzaría geoestratégicamente la cohesión del territorio nacional. En caso que el ferrocarril Paita-Amazonía llegue hasta Pucallpa, o que se prolongue el ferrocarril Lima-Pasco hasta Pucallpa, afianzaría este eje de integración continental.

En este eje el Perú tiene el puerto más importante, el Callao, el cual modernizado estará entre los principales de la costa del pacífico sur. Lima es una gran plataforma de servicios logísticos y un mercado importante. El tramo carretero comprende la carretera Central y la vía alterna por Pasco a Pucallpa. La ruta Pucallpa hacia Cruceiro do Sul tiene serios problemas en un tramo de 20 a 40 km de aguajales. Con las técnicas de manejo de hidrovías, que ya se usan en Brasil, se puede dar solución a esta dificultad, y así darle uso multimodal.

En esta zona, en la que se relacionan los ejes del IIRSA del amazonas con el eje andino, es necesario adicionar los tramos de la longitudinal de la sierra que va desde Huancayo-Huancavelica-Ayacucho-Abancay y Cusco, que atraviesan el corazón de las poblaciones andinas del centro-sur y permitirá desplegar sus potencialidades.

### 3) *Macro sur*

En esta área son dos los ejes. El Eje Brasil-Bolivia-Perú-Chile, en el trazo Ilo-La Paz-Sao Paulo, y el Eje Perú Brasil (Estados Acre-Rondonia) en la ruta Ilo-(Cusco y Puno)-Pte Inanmbari-Porto Velho. En estos dos ejes existen tres aspectos no siempre diferenciados. Un aspecto, es que permite la complementariedad entre las economías que unen Estados Brasileños como Acre y Rondonia, con el sur de Perú, el norte de Chile, Bolivia y el Norte de Argentina. Otro aspecto, es que constituye una de las opciones de la ruta de la soya, en competencia con otros trazos, siendo más caros los fletes por carretera que los de ferrocarril y los de hidrovías. Un tercer aspecto, es que relaciona el macro sur peruano y esta megaregión continental con la parte más desarrollada de Brasil, el eje Río Sao Paulo, donde está localizado el 70% de su PBI.

La existencia de estos dos Ejes tiene que ver con estos aspectos. En el Perú se ha producido una cierta confusión al respecto. Lo decisivo es que la macro región sur esté articulada y sus productos puedan ser colocados en el gran mercado continental. Se puede apreciar en cuatro aspectos relacionados.

Uno es que existe complementariedad de economías de la mega región continental. De ahí que los trazos que unen el macro sur peruano con los Estados complementarios de Brasil (Acre, Rondonia) desde Iñapari por Cusco a San Juan y por Puno a Ilo-Matarani, son parte de la necesaria red vial nacional/macrorregional, la que se plantea sea concluida, con la respectiva modernización de los puertos. Del mismo modo, el Eje une la macrorregión sur con Bolivia y por esa ruta se relaciona con el resto del América del Sur. Es de gran importancia el planteamiento peruano para la salida del gas de Bolivia por el puerto de Ilo y el impulso de su transformación en la petroquímica, pues afianzará una gran zona de integración y desarrollo en los territorios de Bolivia y Perú.

El segundo aspecto es el rectificar el trazo de conexión de la marginal de la selva entre la amazonia y el sur, del país y del continente. El que esta aprobado dispone el trazo por Camisea, lo que atraviesa por áreas de reserva naturales protegidas, la del Apurimac y la del Manu, y además de ser muy costosa no conecta los principales centros de poblaciones y recursos a ser potenciados de los territorios. Se debe adoptar el trazo que va de Puerto Ocopa a San Francisco y de ahí a Quillabamba y luego Cusco, abriendo valles amazónicos de selva alta de indudable potencialidad, y constituyendo la ruta mas adecuada para conectar los dos grandes espacios continentales y del Perú.

El Tercer aspecto es la opción competitiva en la ruta de la soya, en la cual la competitividad de los fletes de transporte multimodal será determinante en relación a ambos Ejes. El cuarto aspecto, incluyendo las alternativas de la ruta de la soya, es el relativo sobre todo al Eje Perú-

Brasil, que es muy importante en la relación de toda esta megaregión continental con la zona más próspera y desarrollada de Brasil, lo que aportará grandes intercambios, en el comercio intracontinental y hacia la Cuenca del Pacífico.

#### 4) *Eje logístico marítimo*

Los puertos del Perú corresponden a los de primera generación, cuando el mundo está ya en los de cuarta generación; no están aptos para el transporte marítimo usando contenedores, al punto que no tienen grúas para descargarlos de los buques; y sus sistemas de administración y gestión son previos a la revolución informática en la administración.

Los puertos del Perú todavía tienen la lógica de ser lugares de embarque y desembarque, cuando los puertos del mundo se desarrollan como nodulos logísticos que incorporan valor agregado, y forman cadenas territoriales y de transporte multimodal.

Por este significativo retraso, la modernización portuaria en el Perú, en el marco de este Eje del IIRSA, tiene que sustentarse en una clara articulación con los conglomerados territoriales macro regionales y como parte logística de una amplia red multimodal.

## **B. Conglomerados productivos para el acceso al mercado de los Estados Unidos**

Con la posibilidad de la entrada de productos de países andinos, entre ellos el Perú, sin pagar aranceles al mercado norteamericano, se ha abierto una opción estratégica, la que requiere conglomerados territoriales que articulen sinergias a fin de ganar en competitividad. Como toda oportunidad, puede no cumplirse ni en las condiciones ni en las metas. Dependerá mucho de los que se logre relacionar entre la reforma institucional y el desarrollo territorial.

### **1. Apertura condicionada y acuerdos comerciales con Estados Unidos**

El Presidente de los Estados Unidos de América del Norte, George W. Bush, sancionó, el 6 de agosto de 2002, la Ley Comercial de 2002, la cual confiere al presidente de ese país la autorización para negociar y suscribir acuerdos comerciales con terceros y establecer las medidas pertinentes para adjudicar asistencia compensatoria al comercio. Contempla, asimismo, la renovación y ampliación de las preferencias comerciales andinas, a la vez que enmienda y prorroga la vigencia y del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Los beneficios que renueva y amplía son para Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, desde el 4 de Diciembre del 2001 hasta el 31 de diciembre del 2006.

El Acuerdo Comercial de Preferencias Arancelarias (ATPA) es un programa promulgado de manera unilateral por el Congreso de los Estados Unidos vigente desde el 4 de diciembre de 1991. Permite el ingreso de productos a Estados Unidos desde Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú libre de aranceles. Es una apertura condicionada a requisitos supervigilados, en el régimen político democrático y en la lucha antidrogas, y con plazos de vigencia. De todos modos, la cercanía del ALCA, hace que sea una vía hacia dicho acuerdo de integración de mercados abiertos.

El Perú fue considerado como país elegible del ATPA desde el 31 de agosto de 1993, a partir del cual sus exportaciones han ingresado al mercado norteamericano sin pago de aranceles, con excepción de algunos productos como textiles, confecciones, atún enlatado, petróleo y sus derivados, calzado (con excepción de artículos desechables y partes para calzado), algunos guantes (de piel, de caucho y de plástico), carteras y otros productos de cuero sin curar.

El antiguo ATPA involucraba a 6 300 subpartidas en nomenclatura estadounidense *Harmonized Tariff Schedule* (HTS) a excepción de un grupo de productos que incluye la carne de bovino, lácteos, aceitunas, maníes, conservas de atún, azúcares, chocolates y derivados, tabaco, petróleo y derivados, textiles, confecciones, calzados y sombreros, que en su conjunto involucraban 1 567 subpartidas HTS.

## 2. Oportunidades desperdiciadas y desafíos exigentes

El mercado de Estados Unidos es el principal destino de las exportaciones del Perú.<sup>13</sup> El 2001 representó el 24% del total exportado. El ATPA es una oportunidad estratégica, que ya antes no logró aprovechar el Perú, entre otras razones, por falta de conglomerados competitivos arraigados en las regiones, y de la promoción del Estado a las potencialidades de los territorios estratégicos. Con todo, es necesario tener en cuenta que las exportaciones beneficiadas con el ATPA fueron de alrededor de US\$ 675 000 000, representando un 39% de las exportaciones dirigidas a Estados Unidos.

El ATPA constituye una oportunidad estratégica, pero su impacto no es masivo ni inmediato, obligando a una importante modificación de políticas internas del Perú para que logre obtener beneficios significativos.

El ATPA puede servir para aumentar las exportaciones, como en los casos de confecciones con fibra de algodón y alpaca, productos de joyería, artesanía, maderas, cobre, metal mecánicos, espárragos, cebolla, mango y palta, entre otros. Pero no es automática; es solo una oportunidad para disputar en mejores condiciones una porción mayor del mercado norteamericano. La cuota dada para los países andinos no significa que la cuota está reservada, sino que será cubierta con las exportaciones de los mejores competidores. Alcanzar una porción mayor del mercado requiere mejorar la calidad, competitividad y diferenciación del producto.

El Perú desaprovechó el ATPA en la década de los noventa. A pesar de los importantes avances en algunas exportaciones sectoriales, el dinamismo general estuvo por debajo del nivel de muchos países. Consecuencia de lo anterior, las exportaciones per cápita (US\$ 274) de Perú están por debajo del nivel que observan República Dominicana (US\$ 673), Ecuador (US\$ 381), Costa Rica (US\$ 1 531), Chile (US\$ 1 194), Colombia (US\$ 322), entre otros países latinoamericanos, y del promedio mundial (US\$ 1 100).

A partir de la aprobación del ATPA en 1993 las exportaciones del Perú hacia Estados Unidos se incrementaron a una tasa promedio anual de 12.7% hasta el 2001. Sin embargo, este crecimiento no fue sostenido en el tiempo, presentándose un crecimiento nulo los primeros dos años, un ritmo elevado (27%) en el período 1995-1998 y finalmente un crecimiento neto negativo (-1.6%) en los tres últimos años. Los principales productos de exportación fueron el cobre- que ya se exportaba al margen del ATPA- con una participación de 31%; los textiles con 22% y los agropecuarios con 12% en el año 2001.

El ATPA sólo fue aprovechado por un número muy reducido de productos. El año 2001, los diez principales productos que se beneficiaban con el antiguo ATPA cubrieron el 99.4% del total exportado a Estados Unidos. Sin embargo, dentro de este pequeño grupo de productos el ATPA ha permitido el desarrollo de ciertas exportaciones como las de joyería, espárragos, mangos y cebollas.

Al primer semestre del 2002 las exportaciones a Estados Unidos registran la suma de US\$ 892 000 000, cifra superior en 15.8% respecto del mismo período del 2001. Este avance fue resultado de una mayor venta de productos tradicionales (19.7%) y de no tradicionales (11.1%). En

---

<sup>13</sup> Esta parte está basada en estudio realizado por la División de Estudios e Investigaciones del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú el 2002.



las exportaciones tradicionales destacan la mayor venta de oro (252%) y de petróleo crudo (246%), como resultado de mejores precios internacionales. El avance registrado por las exportaciones no tradicionales fue resultado de una mayor venta de productos agropecuarios en 36.5% (mangos y espárragos especialmente), de maderas y papeles en 84.4%, productos químicos en 146.9% y minería no metálica en 66.4%. Sin embargo, estas alzas fueron atenuadas por caídas registradas en el sector textil (-4.2%), sidero-metalúrgico (-4.2%), calzado (-83.2%) y pesquero (-2.5%) respecto del mismo período del 2001.

### **3. Los textiles y confecciones: principales industrias exportadoras beneficiadas**

A pesar de no haber sido incluidos en su mayor parte dentro de los beneficios del antiguo ATPA, las ventas de estas industrias al mercado norteamericano crecieron a un ritmo anual del 17.2% durante el período 1993-2001. Pueden, por tanto, incrementar su competitividad rápidamente.

El ATPA otorga el ingreso libre de aranceles, a partir del 1 de octubre del 2002, a las confecciones elaboradas con insumos regionales, hasta por un monto equivalente al 2% del volumen total de confecciones importadas por Estados Unidos, incrementándose cada año hasta llegar al 5% en el 2006. Según estimados, la cuota de 2% significa para el Perú alrededor de 300 000 000 de metros cuadrados de tela y el 5% para el año 2006 una cuota estimada de 800 000 000 de metros cuadrados.

En el 2001, las confecciones de los cuatro países andinos beneficiarios representan sólo el 0.88% del volumen importado por este país, lo que da un amplio margen para la exportación de confecciones durante estos años de vigencia del programa. Asimismo, se otorga ingreso libre de aranceles, sin cuotas ni ningún tipo de restricciones cuantitativas o niveles de consulta, a las confecciones elaboradas con insumos de los Estados Unidos (maquila). En este punto existen oportunidades para el Perú, pero es necesario tener en consideración que los costos de transporte constituyen una de las principales desventajas en comparación con sus principales competidores. Por ejemplo, mientras que los países del Caribe pagan entre 10 y 15 centavos de dólar por kilo transportado de prendas hacia Estados Unidos, las confecciones peruanas pagan 1.5 dólares por kilo transportado. Los temas de competitividad del Perú se encuentran en otros aspectos.

Las exportaciones del sector textil fueron en su gran mayoría prendas de vestir y confecciones (97%) y el resto correspondió a hilados, tejidos y fibras textiles. Pero luego de un incremento, se redujeron por razones externas (reducción de la demanda en Estados Unidos, ingreso a la producción de otras zonas), pero también por la reducción de la producción interna de materias primas (algodón) de buena calidad, y la crisis empresarial financiera nacional.

La caída en las exportaciones textiles se debió básicamente a una menor venta de prendas de vestir y confecciones (-4.2%) y de hilados y otros tejidos (-6.2%). Para el primer semestre del 2002 las prendas de vestir y confecciones tuvieron un 97% de participación del total de exportaciones de textiles a Estados Unidos, mientras que el 3% restante correspondió a hilados, tejido y fibras textiles.

Los textiles exportados por el Perú pagaban en promedio 21% de aranceles, mientras sus competidores directos entraban con arancel cero. La reducción de aranceles, no obstante, no equipara la competitividad final, en la que es clave la calidad de la materia prima y la productividad de la industria.

Se requieren varias políticas para que el Perú pueda lograrlo, las que tienen como eje la promoción de conglomerados productivos. Para importar maquinaria. Para ampliar el área de cultivo de algodón, y mejorarlo genéticamente. Para incrementar la productividad de los hilados, y

sobre todo de las confecciones. Estos conglomerados requieren una nueva articulación territorial, pues las zonas de producción de algodón están en el norte y en el sur, y las industrias de confecciones se ubican sobre todo en Lima y algunas ciudades intermedias del interior del país.

El Ministerio de Economía y Finanzas, en el estudio señalado, ha elaborado una proyección de dos escenarios para el 2006, uno probable y otro moderadamente optimista.

#### ***Escenario Probable***

- Las exportaciones de textiles y confecciones a Estados Unidos alcanzarían en el 2006 los US\$ 856 000 000, equivalente a 120 000 000 de m<sup>2</sup> de tela.
- Las exportaciones totales a Estados Unidos alcanzarían en el 2006 los US\$ 3 183 000 000, lo que implica un crecimiento promedio anual de 13.3%. Las exportaciones no tradicionales crecerían a la tasa anual de 17% y las exportaciones tradicionales a 9.6%.
- El aumento del empleo en este sector ascendería en el 2006 a 66 667 puestos de trabajo (la inversión generaría 41 667 y el mayor uso de la capacidad instalada 25 000) y por la mayor producción de algodón se incrementaría en 60 000 puestos. El aumento en esta cadena productiva sería de 126 667 puestos.
- El impacto en el PBI del aumento de las exportaciones antes señalado sería creciente y alcanzaría en el 2006 a 0.9%.

#### ***Escenario Optimista***

- Las exportaciones de textiles y confecciones a Estados Unidos alcanzarían en el 2006 los US\$ 1 210 000 000, equivalente a un volumen de aproximado de 169 000 000 de m<sup>2</sup> de tela.
- Los nuevos puestos de trabajo en el sector textil ascenderían a 105 595 empleos (la nueva inversión generaría 80 595 empleos y la mayor utilización de la capacidad instalada 25 000) y en la producción de algodón a 100 000 nuevos puestos. En la cadena productiva el aumento sería 205 595 empleos.
- El impacto en el PBI de estas exportaciones sería creciente y ascendería 1.4% en el año 2006.

#### ***Otros Impactos***

- Las exportaciones de productos agropecuarios, que ya contaban con libre acceso al mercado norteamericano, mantendrían las importantes tasas de crecimiento del orden del 20% observadas entre 1993-2001.
- Se espera importantes aumentos en las exportaciones de productos de joyería, artesanías, zapatos y maderas, los cuales tienen un importante potencial exportador.
- Las exportaciones de Perú con el ATPA representaban alrededor de 71% de las exportaciones a Estados Unidos, con el ATPA representarían más del 90%.
- Las exportaciones a Estados Unidos sin ATPA habrían crecido a un ritmo anual de 4% y con ATPA renovado con sólo maquila 8% en el período 2002-2006.

El mismo estudio del MEF hace explícitos sus supuestos. El escenario probable supone que se aprovecha la capacidad instalada ociosa en la industria textil y de confecciones y que se realiza una inversión nueva del orden de los US\$ 350 000 000 en el período 2002-2006 destinada principalmente a la adquisición de nuevos equipos y maquinarias. Se asume adicionalmente que no se renueva aún la maquinaria y equipo obsoleto debido a que existe una gran demanda externa que disputar. En este escenario se espera que se utilice esencialmente la fuerza laboral competitiva y

desempleada en la industria textil de los últimos años, se mejore la calidad genética de las semillas del algodón nacional, se amplíe la producción en 30 000 TM alcanzando los 80 000 TM, y que empresas continúen racionalizando costos o haciéndose más eficientes.

Otros supuestos de este escenario son que el Estado flexibilizará los criterios de calificación del crédito bancario, agilizará la devolución de impuestos a los exportadores, se impulsarían los mecanismos de sub-contratación, para que se integren las PYMES y las microempresas con el fin de complementar la oferta exportable, se facilitarían los programas de contratación temporal de mano de obra principalmente juvenil y, que el arancel se reduzca en un 50% a un promedio de 3.5% para las importaciones de bienes de capital destinadas a la industria textil y de confecciones no producidos internamente.

El otro escenario es moderadamente optimista. El principal supuesto es que las inversiones factibles acumuladas en la industria textil y de confecciones en el período 2002-2006 ascenderían sólo a la magnitud de US\$ 677 000 000 aproximadamente, la cual estaría dirigida principalmente a ampliar la capacidad productiva. Se continúa asumiendo que no hay reemplazo de maquinaria y equipo por la existencia de una gran demanda. Paralelamente, se supone que el abastecimiento de algodón se amplía en 50 000 TM, llegando a 100 000 TM. Aunque el monto de inversión casi duplica el del escenario probable sigue siendo moderado debido a las restricciones financieras internas y externas, así como a la débil capacidad de endeudamiento de las empresas textiles y de confecciones. Esta inversión no sería suficiente para aprovechar la cuota de confecciones.

Para que dicha inversión sea factible, además de los supuestos adoptados en el escenario probable, será indispensable suponer políticas y reformas más amplias, como la liberación total del pago de arancel a las importaciones para la industria textil y de confecciones de bienes de capital no producidos localmente, la habilitación de líneas de crédito a través de la banca privada, la creación del seguro de exportación, la creación de programas amplios de empleo para el sector exportador textil y de confecciones, y la eliminación de algunos impuestos a más tardar en el 2003.

En ambos escenarios se considera similares costos unitarios, en términos de inversiones, en la creación de puestos de trabajo. En el rubro textil se considera una inversión de US\$ 30 000 por trabajador; mientras que para el rubro confecciones una inversión de US\$ 3 000. Consecuencia de la baja tasa de utilización de la capacidad instalada en el sector textil, la cual en mayo último fue de solamente 83%, se asume que con mayor capital de trabajo el empleo incrementaría con el aumento de la utilización de la capacidad instalada actual y trabajando a dos turnos.

#### **4. Camélidos**

El ATPA abre la posibilidad para que las confecciones elaboradas con pelos finos de alpaca, llama y vicuña entren al mercado norteamericano, libre de aranceles y cuotas. Las prendas elaboradas con las fibras de los camélidos andinos deben ser componente principal de la prenda (en términos de valor). Según los estimados del MEF, las confecciones con fibra de alpaca crecerían entre 30% y 50% en el 2003, y a mayor ritmo en los siguientes años, pero debe reconocerse que el punto de partida es de un muy bajo nivel de exportación actual.

Este mercado tiene un gran potencial que actualmente no está siendo explotado por el Perú, a pesar de poseer, según cifras de 1997, la mayor población mundial: 88% de alpacas, 32% de llamas y 53% de la población total de vicuñas.

Los hatos de esta ganadería habitan las tierras altas, sobre todo del centro y del sur, las que constituyen el hábitat natural de los camélidos. Pero el abandono, negligencia y descuido han llevado a que se exporten los principales reproductores de las alpacas y se facilite que los camélidos empiecen a ser desarrollados en otras zonas del mundo. En especial se ha afectado la calidad genética de las variedades de alpacas, lo que disminuye la competitividad de sus fibras. Pese

a ello, se han continuado esfuerzos para su repoblamiento, se han diversificado sus productos finales, como los embutidos y otras formas de presentación de la carne de alpaca. Se estima que un 80 % de la población de alpacas y casi todas las llamas están en manos de pequeños y medianos productores. El resto está a nivel de empresas comunales, con mayor tecnificación y productividad.

La oportunidad que abre el ATPA permite reformular toda la política de la ganadería de camélidos. Pero por las condiciones actuales, no se obtendrán beneficios sino en varios años, por lo que es imprescindible que sea asumido como una política de largo plazo, y a partir de amplios conglomerados productivos.

Su impacto territorial es de gran importancia, pues permitirá redefinir el rol de las tierras altas de los andes centrales y del sur, potenciando estos recursos en zonas habitadas por los sectores rurales más empobrecidos. Una clara política pública, en este sentido, los relacionara con las ciudades región de su respectivo entorno, incorporando innovaciones científico tecnológicas en todo el proceso de la cadena productiva y de comercio.

## **5. El atún y otras especies hidrobiológicas**

Respecto del atún existen restricciones, pero no está totalmente excluido. Se considera excluido el atún preparado o preservado y empacado al vacío en latas u otros contenedores. Sin embargo, si se incluye el atún cosechado por naves de bandera estadounidense o de un país beneficiario, empacado al vacío en contenedores de aluminio u otros de tipo flexible, cuyo peso individual no supere los 6.8 kilogramos. Las importaciones de dicho producto estarán sujetas a la limitación cuantitativa introducida mediante enmienda a la subpartida 1604.14.20 del HTS, que establece un límite máximo del 4.8% del consumo aparente de los Estados Unidos de atún empacado al vacío.

El Perú está dando pasos para superar la sola producción de harina de pescado, y elaborar productos hidrobiológicos para consumo humano, en las modalidades de congelado, surimis, enlatados, lo que daría otras condiciones de desarrollo al litoral. Las condiciones del ATPA son aún muy restrictivas, para las potencialidades de este sector.

## **6. El Etanol para uso automotriz**

Existen proyectos de exportación que se han formulado en nuevas áreas, los que serán incluidos en algún momento en los beneficios del ATPA. El más importante de ellos tiene que ver con la exportación de Etanol, que será producido en los valles de ceja de selva, en sustitución de los cultivos de hoja de coca. Se conoce de informaciones generales de autoridades públicas, pero de mostrarse su factibilidad y concretarse, no hay duda de su importancia en el cambio de la gestión territorial.

El consorcio Naturel Corporation, vía convenio con el Gobierno Peruano, financiará por 250 000 000 de dólares en los próximos cinco años, la siembra de 250 000 hectáreas de caña de azúcar en el departamento de San Martín con la finalidad de obtener alcohol, o etanol de primera calidad para uso automotriz, cuya producción será exportada al mercado de California, en Estados Unidos de América del Norte.

Las autoridades han anunciado que en la primera semana de octubre se instalará en el sector de Huinge, provincia de Picota, doce hectáreas de semilleros de caña de azúcar con variedades traídas de la costa, las mismas que ya se hallan aclimatadas a las condiciones de la Región San Martín. En la instalación de estas doce hectáreas de semilleros de caña de azúcar intervendrán además oficinas de investigación agraria y de la lucha anti drogas.

Señalan que el referido proyecto de cultivo de caña de azúcar considera la instalación de varias destilerías de etanol y que la primera será instalada en la provincia de Picota. Informan que en la medida cómo se desarrolle el proyecto se construirá un ducto paralelo al oleoducto Norperuano, que lleva el petróleo de la selva a la costa, a fin de transportar el alcohol que se obtiene en San Martín hacia Bayóvar, en Piura.

El alcohol que se piensa producir, es el etanol anhidro para carburante, y es un producto que sirve para elevar el octanaje de la gasolina y se utiliza en sustitución del plomo tetraetilo.

## **7. Otros bienes de producción territorial localizada**

El ATPA entre sus múltiples beneficios también otorga la facultad al presidente de los Estados Unidos de dar libre ingreso de aranceles a: 1) calzado, 2) petróleo y sus derivados, 3) relojes y partes de relojes y 4) determinados artículos de cuero, si el Presidente considera que no son productos “sensibles” para su industria local.

Es posible hacer una geografía de localización de otros productos, los que van a exigir conglomerados productivos para lograr ser competitivos. Los productos de joyería, en especial de oro y plata, y las artesanías tienen perspectivas en Cajamarca, Piura, Lambayeque, Lima y Cusco-Puno. Las maderas están concentradas en la amazonía, donde constituyen una de las principales riquezas nacionales, como se ha señalado. Los espárragos están localizados en La Libertad y en Ica. La cebolla en Arequipa. El mango se ubica especialmente para exportación en Piura.

## **C. Las opciones de exportación del gas boliviano a Estados Unidos**

Las grandes reservas de gas, sobre todo en Bolivia, pero también en Perú, han permitido abrir una opción estratégica no sólo a los dos países sino a América del Sur, en el marco de las nuevas condiciones de la globalización. Existen diferentes propuestas y será el Gobierno de Bolivia el que adopte una decisión soberana al respecto. Es interesante, en la perspectiva de este estudio, apreciar los elementos de reordenamiento territorial y conglomerados productivos de la propuesta del Perú, consciente que es sólo una de las opciones, y que, en cualquiera de las decisiones, toda el área vivirá una importante modificación en su dinámica territorial y en sus procesos institucionales.

### **1. El mercado del gas y la petroquímica**

Los procesos tecnológicos permiten transformar el gas en líquidos, por el proceso de licuefacción obteniendo el líquido del gas natural (LNG), lo que permite su traslado en barcos a grandes distancias. Luego, se les vuelve nuevamente a su estado gaseoso, para ser usados en el consumo industrial y doméstico como fuente de energía e insumo petroquímico.

La demanda mundial de LNG está insatisfecha. Y luego del ataque terrorista del 11 de septiembre en Nueva York, se ha intensificado la búsqueda por Estados Unidos de fuente de energía a partir de América Latina. Esto amplía los requerimientos de la demanda. Un mercado a ser cubierto es el oeste de América del Norte y México. El 2005 California tendrá un déficit de 28 MM MCD y México, a partir del 2004/2005, tendrá un déficit de 28 MM MCD a 34 MM MCD.

El déficit acumulado (California y México) para el 2005 sería de 56 MM MCD o 42 MM MCD (California y occidente mexicano). Es decir, mucho más de los 23 MM MCD que Bolivia proyecta exportar y los que podría exportar Camisea.

Para cubrir esta demanda, el gas puede ser usado como producto de exportación en LNG y puede también dar base para el desarrollo de una industria petroquímica. Los países de América del

Sur están conversando, teniendo como mira central el lograr desarrollar una importante industria petroquímica en las costas del pacífico sur, que tendría al frente nada menos que al Asia y a un costado a la costa de Estados Unidos.

Para cualquiera de las alternativas, se requiere una planta de licuefacción, la llegada al mercado de consumo mediante el transporte marítimo a cargo de una empresa, planta de regasificación en México o Estados Unidos, y resolver la distribución del gas en el mercado norteamericano. Existen indudables sinergias al mejorar la logística del transporte y así abaratar los costos.

## **2. La ruta para la exportación**

Perú y Chile han formulado planteamientos distintos respecto de cuáles deberían ser las rutas y el puerto para la exportación del gas hacia Estados Unidos.

Por el monto de inversión requerido, el proyecto tiene un alto componente privado. La decisión final no obstante, por las implicancias de desarrollo territorial de todo el proyecto, corresponde al Estado Boliviano el sentido final del proyecto.

En cualquiera que sea la ruta y puerto escogido, no hay duda que se modifica en forma sustantiva el conjunto de la costa sur de América del Sur. Mas aún, cuando existe un consenso básico, que se trata de la gran ocasión para que exista una industria petroquímica, que organizará múltiples cadenas productivas a lo largo de los tres países.

## **3. La Zona de Integración Perú-Bolivia**

Un aspecto interesante de la propuesta Peruana, presentada el 23 de agosto del 2002,<sup>14</sup> es la consideración de lo territorial, que plantea el diseño de una Ruta denominada Integración.

Plantea que el gasoducto y las instalaciones industriales en la costa, junto con la carretera Ilo -Desaguadero y el común emprendimiento para regular, desarrollar y preservar el lago Titicaca y su ecosistema altiplánico, están llamados a constituirse en ejes dinamizadores del desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) peruano-boliviana entre la macro región del Sur del Perú y el Occidente de Bolivia, al otorgarle viabilidad económico-social a la infraestructura física, a la complementación energética para atender las demandas locales y regionales, a la creación de cadenas productivas y al desarrollo de potencialidades industriales en agricultura, industria y turismo y su proyección conjunta hacia otros ejes de integración regional y mundial, particularmente hacia el Brasil y la Cuenca del Pacífico.

Precisa, que los espacios binacionales que conforman el Occidente boliviano y la macro región Sur peruana, que ya han sido definidos puntualmente por ambos países, tienen un carácter andino y amazónico, una complementariedad en la zona costera del sur del Perú y una amplia variedad de producciones nativas y de servicios que surgen como posibles enlaces para el desarrollo de ventajas comparativas conjuntas.

Además de un fuerte desarrollo cultural común, las ventajas comparativas de estos territorios son su riqueza biológica diversa y no depredada, el espejo de agua y de vida más alto del mundo, un promisorio sector agrícola, energético, minero y turístico, entre otros. El desarrollo de estas ventajas comparativas se presentan en las siguientes actividades susceptibles de manejo conjunto: la revolución de la productividad agraria en el altiplano gracias a la utilización de tecnología ancestral (waruwarus o sucacollo); desarrollo de industrias textiles, cárnicas y pesqueras; producción de origen animal por encima de los 3 500 metros sobre el nivel del mar aplicables a

---

<sup>14</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Planteamiento del Gobierno del Perú al Gobierno de Bolivia sobre la salida y exportación del gas al mercado de los Estados Unidos, 23 agosto 2003.

proyectos binacionales para la explotación de camélidos sudamericanos, ganado vacuno, caprino, lanar, pesca continental de trucha y pejerrey; producción de origen vegetal por encima de 3 500 metros sobre el nivel del mar, aplicables a la kiwicha, cañihua y quinua; desarrollo de productos de selva asociados a la medicina y otras aplicaciones; el turismo histórico y cultural planteado desde una perspectiva de inter-relación andina y el ecoturismo asociado al desarrollo del corredor de biodiversidad que va desde el Madidi boliviano al Vilcabamba peruano.

Asociadas a estas posibilidades, se añaden las cadenas de valor que deben surgir como consecuencia de los diferentes procesos de industrialización, agroindustrialización, intermediación financiera, investigación, comercio, artesanía y desarrollo energético, minero y turístico.

Indica que la visión peruana del proceso de integración binacional se inició mucho antes que surgiera el tema del gas, dentro del más amplio concepto de integración y complementación económica, desarrollo humano y exportación hacia el interior del continente sudamericano y hacia la región del Asia-Pacífico, aprovechando la moderna infraestructura física que, como parte de una consistente política de vertebración vial ha venido siendo construida en los últimos años con el propósito de lograr una eficiente articulación con otros ejes de integración regional.

El considerable impacto de la billonaria inversión podrá tener una repercusión más sustantiva si, más allá de su importancia comercial, se vincula el gas natural boliviano con el proyecto de desarrollo e integración que transforme particularmente la zona altiplánica, afectada por la desocupación, la pobreza extrema y la migración constante. El suministro de energía aportará un beneficio de efecto multiplicador a la generación de economías externas y al desarrollo de potencialidades industriales indispensables para el crecimiento económico de esa región.

#### **4. Los efectos territoriales del planteamiento para el Perú**

Los elementos que forman la propuesta del Perú permiten apreciar la importancia que concede a este proyecto para el desarrollo territorial de la región macro sur peruana y al afianzamiento de la integración binacional entre Bolivia y el Perú.

Formula la extensión de las facilidades del Convenio del Poliducto Cochabamba-Ilo, en los casos en que fuere necesario, a las características particulares del proyecto de exportación del gas boliviano. La suscripción de un tratado entre los Gobiernos del Perú y Bolivia, a ser aprobado por los Congresos de ambos países, que otorgue por 99 años renovables, a la empresa designada por el Estado boliviano, una Zona Económica Especial de carácter comercial, industrial y de servicios, para el transporte, licuefacción y exportación del gas a terceros países. Asimismo, concesión, dentro de esta Zona, de una área para la construcción por Bolivia de un terminal marítimo, que gozará de un régimen a ser acordado en un Estatuto que contemple de manera adecuada los derechos de la empresa designada por el Estado boliviano y que sea parte integral de dicho tratado.

Propone una Zona Económica Especial contará, asimismo, con un régimen administrativo, laboral y tributario, similar al vigente en Bolivia, que regulará la construcción, mantenimiento y operación de los ductos y de las plantas de transformación, así como el embarque marítimo, de manera que el régimen legal sea firme, uniforme y compatible con los requerimientos del proyecto y las aspiraciones del Gobierno de Bolivia.

Incluye en forma complementaria cuestiones que de llevarse cabo reordenarían toda la dinámica territorial de esa parte del continente. Entre otras las siguientes iniciativas:

- Promover la asociación de capitales de ambos países para conformar una empresa conjunta (*joint venture*) peruano-boliviana para el transporte marítimo del LNG al mercado de América del Norte, con el claro propósito de incrementar sustantivamente la rentabilidad de los respectivos proyectos de exportación de gas.

- Promover una oferta conjunta del LNG a los mercados internacionales y, en particular, a México y los Estados Unidos, mediante la constitución de una empresa mejicano–boliviano–peruana, de capitales privados, que construirá y operará la planta de regasificación en Baja California, a fin de ahorrar costos y alcanzar un mejor posicionamiento para la negociación de los precios del energético.
- Auspiciar el desarrollo de una industria petroquímica de ambos países, la cual no ha sido materia de los contratos de concesión firmados con los Gobiernos del Perú y Bolivia.
- La ubicación de la industria petroquímica y de la planta termoeléctrica no estará condicionada al puerto de exportación del gas boliviano.
- Ampliar al terminal del Callao, el derecho de libre tránsito otorgado a Bolivia, para el transporte en cabotaje de carga importada por este puerto con destino a Bolivia y que deba ser reexpedida por vía marítima a través de Ilo y Matarani.
- Promover una empresa mixta peruano–boliviana de capitales privados para el transporte marítimo en cabotaje en la ruta Callao–Matarani–Ilo.
- Habilitar un terminal pesquero para Bolivia en Ilo, a ser complementado con un puerto seco en El Alto y/o La Paz, de manera que se estructure un circuito de abastecimiento que permita ofrecer, entre 8 y 10 horas, productos hidrobiológicos del mar peruano en el Occidente boliviano.
- Promover actividades pesqueras independientes o conjuntas para abastecer programas de alimentación de los sectores más necesitados del sur peruano y Occidente boliviano.
- Modernizar los convenios de Ilo bajo un esquema de nuevos derechos y facilidades que permitan la creación de una “Zona Económica Especial para Bolivia en Ilo” (ZEEBI), en reemplazo de la Zona Franca Industrial de 1992, con vigencia de 99 años renovables, en la cual se podría instalar depósitos francos y un puerto seco, así como desarrollar todo tipo de actividades económicas. Asimismo, el establecimiento de una “Zona Turística Especial para Bolivia en Ilo” (ZOTEBI), en reemplazo de la Zona Franca Turística de Playa (BOLIVIAMAR), con vigencia de 99 años renovables, con el expreso reconocimiento del derecho de propiedad privada para los inversionistas bolivianos.



## **VI. Perspectivas macro regionales**

---

En este escenario, una intervención estratégica, gracias a la voluntad democrática de la nación, que articule en dinámicas macro regionales territoriales los diversos aspectos señalados, permitirá que la reforma institucional abra paso al desarrollo territorial.

### **A. Dinámicas macro regionales**

Existen en curso seis dinámicas macro regionales. Ellas integran varias zonas ecoproductivas, donde predominan algunos recursos y capital naturales. Son las del Norte, Capital, Centro andino, Centro sur, Sur, y Amazonía. No tienen una demarcación administrativa totalmente definida pues los procesos en curso culminarán de articular los espacios. Son expresión sustantiva de la transición territorial, y la conectan con las otras transiciones políticas y económicas.

Las dinámicas macro regionales logran relacionar los stocks de capital natural con los de capital social y construir las infraestructuras físicas económicas, lo que permite sentar las bases para el desarrollo endógeno competitivo del territorio.

Los diversos actores y procesos propician en las macro regiones conglomerados de desarrollo endógeno competitivo, sobre la base del aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios estratégicos. Se establecen las condiciones para generar e incorporar en forma sostenida innovaciones a la producción y la vida social. Se incorpora tecnología y asociatividad en la elevación de la productividad de la producción y de la micro, pequeña y medianas

empresas. Se articulan con infraestructuras de relación, vial, energética, de telecomunicaciones. Se eslabonan en cadenas productivas las vocaciones principales y también los circuitos urbanos y rurales. Se logra así incorporar el aprovechamiento de sus recursos naturales a las economías regionales y elevar la productividad de su capital social.

No obstante, se requiere políticas activas de un Estado Nación que asuma su nuevo rol de promoción e impulso de territorios competitivos, basados en el desarrollo endógeno. Es una condición inexcusable superar las modalidades de “enclave” y “cabecera asistencial” para diversas inversiones, públicas y privadas. Se requiere el reconocimiento de los diversos sujetos y sus niveles de autonomías, expresando esta territorialidad en un Estado Descentralizado.

El Perú puede resolver las opciones abriendo curso al desarrollo territorial, pero también podría ocurrir que la no resolución de los desafíos básicos, lleven a que el país deprede sus recursos naturales, acreciente la pobreza estructural de la población y la limitación del capital social, y quede como zona espectadora de tránsito en los grandes flujos continentales.

## B. Escenario territorial propuesto

Para el desarrollo territorial con reforma institucional, las políticas de opción estratégica deben contar con una Imagen-Objetivo, que oriente la construcción de un escenario territorial básico, en el que los conglomerados productivos tienen un rol decisivo. Debiera establecer los siguientes aspectos.

- a) **Previsión ante el cambio climático mundial**, estableciendo una nueva armonía entre naturaleza y sociedad, ante las evidencias del inicio de un período inter-glaciar, es decir, sometido a temperaturas crecientes, lo que es producido por fenómenos naturales y agravados por los efectos de los gases ocasionados por la actividad humana. Se podrá responder provisoriamente a las modificaciones en las partes altas y bajas de los andes. También debe ordenarse el manejo de aguas y cuencas, a fin de evitar los problemas derivados de la colmatación de presas, deshielo de nevados y derroche en cultivos. Se deberán adoptar previsiones en cultivos, manejo de especies, sistemas constructivos, adecuación de infraestructuras ante la creciente tropicalización en la costa norte, por efecto de la mayor ocurrencia de El Niño y la elevación de los niveles de humedad.
- b) **Población creciente**, mejorando la calidad de vida de la población que seguirá creciendo a un tasa más moderada. Su crecimiento neto urbano se realizará en un sistema de ciudades con base productiva, ordenado y con servicios básicos, que permitirán abastecerlas y al mismo tiempo tratar sus residuos sólidos y líquidos. Al elevarse la productividad del capital social, podrá enfrentar mejor el reto de actuar en zonas ecológicamente más frágiles de los andes.
- c) **Mayor uso Agropecuario de la tierra agrícola**. Se estima el crecimiento entre 20% y 40 % del área agropecuaria de los andes, siendo la tierra apta para cultivo no más del 6% de la superficie territorial nacional. Para las zonas de mayor crecimiento en las zonas de selva alta, especialmente norte y central, se debería contar con métodos de cultivos apropiados, que resguarden y den uso ecoproductivo a la biodiversidad.
- d) **Bosques amazónicos**. Se debería incrementar el aprovechamiento racional, ordenado y productivo de los bosques amazónicos, a fin de convertirlos en uno de los principales laboratorios biogenéticos mundiales, y en una fuente de recursos para el desarrollo diversificado.
- e) **Articulación sinérgica territorial, con valor agregado**. Esta articulación debe relacionar la infraestructura vial energética y de comunicaciones con los territorios, sus conglomerados productivos y ciudades región. Las diversas modalidades de articulación deben propiciar el desarrollo de valor agregado, como ocurre con los puertos como plataforma logística, con los

nódulos de transporte intermodal, con la transformación de insumos agropecuarios, con el desarrollo de manufacturas y servicios a la producción y con la incorporación de innovaciones tecnocientíficas.

La dinámica de las macroregiones lleva a una nueva relación sociedad naturaleza gracias al aprovechamiento racional de los recursos naturales asociados al mejoramiento del capital social y la construcción de adecuada infraestructura en los diversos territorios. Se busca una equidad en el desarrollo territorial, potenciando sus recursos y capitales.

El desarrollo territorial del Perú para responder a los desafíos y aprovechar las oportunidades estratégicas debería perseguir los siguientes objetivos:

- La inclusión de la amazonía como centro territorial de la nación integrada al continente
- Desarrollo de la Vertiente amazónica, asociando los nativos del bosque con los nuevos agricultores
- Despegue del Litoral, con ciudades de base productiva y con PYMES que eleven su productividad
- Relación de ciudades andinas con su entorno agropecuario
- Urbanización con servicios y articulando la infraestructura existente a las micro regiones
- Redefinición de Lima, principal mercado y promotor de capacidades, en el apoyo al desarrollo territorial equilibrado
- Integración del mar a la dinámica territorial nacional, y explotación de especies para industria de consumo humano para el país y el mercado mundial
- Generación en Lima y el Norte de dinámicas territoriales más sostenidas por sus posibilidades de acumular excedentes regionales y ampliar sus mercados; la amazonía debe avanzar como eje territorial; articulación de la región macrosur como nuevo centro de servicios modernos a la producción; afianzar el centro andino-amazónico como despensa alimentaria nacional; y promover al centro sur para su despegue sobre la base de incorporar la asociatividad comunal y urbana como factor de desarrollo.

## C. Gestión del territorio en la reforma descentralista

Se hace necesario incorporar modificaciones y nuevas formas de gestión territorial en la reforma descentralista. Entre los principales aspectos, existen propuestas y debates en torno a los siguientes criterios de la Estrategia de Desarrollo Territorial:<sup>15</sup>

- Acceso e incorporación sostenida de innovaciones tecnológicas y científicas. El centro de la gestión del territorio reposa en la generación sostenida de innovaciones que debe ser priorizadas por los distintos actores sociales e institucionales
- Gestión del agua, nacional, regional y local. Es fundamental que exista un adecuado sistema de gestión integral del agua, con el respectivo Instituto Nacional y sus entidades desconcentradas macro regionales, que administre los derechos de agua, la infraestructura hidráulica y apoye los procesos de descentralización; y que en las diversas cuencas se constituyan autoridades de gestión del agua, con participación de todos los actores sociales e institucionales comprometidos, para la gestión descentralizada, asistidos técnicamente por el Instituto Nacional y sus entidades desconcentradas macro regionales.

<sup>15</sup> Dies-Inade, Estrategia de Desarrollo Territorial, 2002.

- Mancomunidades de Desarrollo Local, por unidades geoeconómicas y cuencas. La unidad de base de desarrollo territorial es el espacio geoeconómico o ecoproductivo, en función de la respectiva cuenca. En función de esta unidad de base se organizan formas de gestión de mancomunidades locales, de alianza entre los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil. El impulso de estas mancomunidades locales debe darse sobre todo en las áreas rurales, con centros poblados de menos de 2 000 habitantes.
- Territorios indígenas comunales. Estos territorios deben incorporar a sus niveles de administración la posesión y gestión de sus recursos naturales, de acuerdo a las funciones de autoridad delegadas por la legislación nacional.
- Áreas metropolitanas urbanas. Debe existir una promoción consciente para consolidar espacios, infraestructura, poblamiento y dotación de servicios en las áreas metropolitanas urbanas del interior del país, a fin de equilibrar los poderes públicos y los núcleos poblacionales y posibilitar una mayor equidad en el desarrollo territorial.
- Plan Urbano Nacional. Es necesario adoptar un plan nacional de desarrollo de las ciudades grandes, intermedias y pequeñas, para zonificar el espacio urbano, garantizar sus áreas físicas y equipamientos, mejorar sus servicios, y propiciar un adecuado equilibrio entre el uso público y privado de las áreas. En este plan debe priorizarse la consolidación de un sistema urbano en el cual las ciudades intermedias correspondan y actúen en la promoción y desarrollo de una amplia aglomeración urbano-rural. El impulso de estas mancomunidades debe darse sobre todo en las áreas rurales, con centros poblados de menos de 2 000 habitantes.

## Bibliografía

---

- Atlas Geográfico Nacional, (1989), Lima.
- Bernales, Enrique (1999), *La Constitución de 1993: análisis comparado*, Lima.
- Benavides, Marisela; Cárdenas, Hugo (ed) (1999), *Seminario estrategias de competitividad regional en el Per.*, GTZ-MITINCI, Lima.
- Bobbio, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*. Fondo de cultura Económica, México.
- Boisier, Sergio (1996), *Modernidad y territorio* en Cuadernos del ILPES Santiago.
- \_\_\_\_\_(1998), *Post-escriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*. ILPES, Santiago.
- Brack, Egg, Antonio (2002), *Eco negocios Amazónicos*, mimeo, Lima.
- Castells, Manuel (1999), *La era de la información, economía, sociedad y cultura*. Alianza editorial, Madrid.
- Caravedo, Baltazar (1989), *La nueva regionalización y las ciudades*, Lima.
- CEPAL/GTZ (1996), *Descentralización Fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, Proyecto Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe, CEPAL/GTZ, Santiago.
- CONAN/GTZ (2001), *Competencias ¿qué descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa en el Ecuador*, Quito, Ecuador.
- Congreso de la República del Perú, Comisión de Constitución (2002), Proyecto de Ley de reforma de la Constitución, Lima.
- Comisión Andina de Juristas (2000), *Perú 2000: un triunfo sin democracia*, CAJ, Lima.
- Dammert, Manuel (1999), *Desborde territorial descentralista*, Lima.
- \_\_\_\_\_(2000), *Minería y Crisis Socio Ambiental en la Región Central Altoandina*, Labor, Lima.
- \_\_\_\_\_(2001a), *El Estado Mafioso*, El Virrey, Lima.
- \_\_\_\_\_(2001b), *Democracia Territorial*, Lima.
- \_\_\_\_\_(2002a). *El Cánón como Fuente de Financiamiento para el Desarrollo Regional y Local* en Cuadernos PNUD, Serie “Desarrollo Humano” Número 1, Lima.

- \_\_\_\_ (2002b) (Director de Equipo Técnico), *Estrategia de Desarrollo Territorial*, editado por MIPRE- Secretaría Técnica para el proceso de Descentralización. Convenio Dirección de inversión económico social-DIES/INADE, Lima.
- Dollfus, Olivier (1999), *La mundialización*, Bellaterra, Barcelona.
- Dourojeanni, Marc (2002), *Exposición sobre cambio climático*, en Encuentro de Alta Montaña, Huaraz, Perú.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*, en Serie Gestión Pública, ILPES, Santiago.
- Galarza, Luisa (2001), *Plan Base para el ordenamiento Territorial*, editado por el Vice-Ministerio de Vivienda y Construcción, Dirección General de Desarrollo Urbano, Lima.
- Giddens, Anthony (1984), *La constitución de la sociedad*, Amorrortu editores, Argentina.
- \_\_\_\_ (1999), *La tercera vía, la renovación de la social democracia*, Taurus, Madrid.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1988), *Economías Regionales del Perú*, IEP, Lima.
- Habermas, Jürgen (1998), *Teoría de la acción comunicativa, I y II*, Taurus, España.
- \_\_\_\_ (2000), *La constelación posnacional, ensayos políticos*, Paidós, Barcelona.
- Herrera, Javier (2001), *Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú 1997-2000*, IRD-INEI, Lima.
- ILPES Seminario Internacional (2002), “Desarrollo Local y Regional en América Latina: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”, varios expositores, Quito.
- INADE (2001), *Plan para el desarrollo territorial de la región sierra centro-sur*, Lima.
- INEI-ORSTOM (1997), Perú en Mapas, Lima.
- INP, (1980,1984,1986), Propuestas sobre regionalización.
- Jacint Jordana (2001), *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Lopez, Sinesio (1997), *Ciudadanos reales e imaginarios*, IDS, Lima.
- Mercado Jarrín, Edgardo (2001), *La Revolución Geoestratégica*, CEPEI, Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas, División de Estudios e Investigaciones (2002), *Perspectivas del ATPA para la exportación del Perú*, mimeo, Lima.
- MIPRE-Secretaría Técnica para el proceso de Descentralización (2002a), *Planes Concertados de desarrollo departamental*, Convenio Dirección de inversión económico social-DIES/INADE, Lima.
- \_\_\_\_ (2002b), *Plan Nacional de Capacitación para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales*, Lima.
- \_\_\_\_ (2002c), *Plan Nacional para la conectividad de los gobiernos regionales y Locales*, Lima.
- \_\_\_\_ (2002d), *Mapas y datos el Perú descentralizado*, Lima.
- \_\_\_\_ (2002e), *Reforma Constitucional y compilación legislativa sobre Descentralización*, Lima.
- Moncayo Jiménez, Edgar (2001), *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*, en Serie Gestión Pública 13, ILPES/CEPAL, Santiago.
- \_\_\_\_ (2002), *Nuevos enfoques de Política Regional en América Latina: El caso de Colombia en Perspectiva*, Colombia.
- Mostajo, Rossana (2002), *El sistema presupuestario en el Perú*, en Serie Gestión Pública N°17 ILPES/CEPAL, Santiago.
- Planas, Pedro (1997a), *Regímenes políticos contemporáneos*, FCE, Lima.
- \_\_\_\_ (1997b), *La Descentralización en el Perú Republicano*, Lima.
- \_\_\_\_ (2000a), *El Fujimorato*, Lima.
- \_\_\_\_ (2000b), *Descentralización en el Perú Republicano*, Municipalidad Metropolitana de Lima, Lima.
- \_\_\_\_ (2001), *Parlamento y Gobernabilidad democrática en América Latina*, Fondo editorial del congreso del Perú, Lima.
- PNUD (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002: Aprovechando las potencialidades*, Fimart, Lima.
- Polese, Mario (1998), *Economía urbana y regional*, EULA/GTZ, Costa Rica.
- Pulgar Vidal, Javier (1979), *Las EcoRegiones del Perú*, Lima.
- Rodríguez, Alfredo; Oviedo, Enrique (2000), *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*, CEPAL, Santiago.
- Sepúlveda, Leandro (2001), *Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad*, en Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de CEPAL en Buenos Aires, Santiago.
- Stecher, Alfredo y otros (1985), *Descentralización, Regionalización y Micro regionalización*. CER. (Lima).
- Stiglitz, Joseph (2002), *El Malestar en la Globalización*, Taurus, Buenos Aires.
- Transparencia (2000), *Descentralización y Gobiernos locales*, Transparencia, Lima.
- Wagner, Allan; Gadea, Rosario (edit.) (2000), *La integración Regional entre Bolivia, Brasil y Perú*, CEPEI, Lima.

ILPES



Serie

CEPAL

gestión pública

## Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$ 10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 31 La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L.1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), N° de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección del ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....